

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА  
В 2006 ГОДУ**

**ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*(Выпуск 28)*

**Москва  
март 2007**

УДК 33(470+571)(066)"2006"  
ББК 65.9(2Рос)я54

Агентство СІР РГБ

**Институт экономики переходного периода**

**Директор: Е.Т. Гайдар**

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

P76

***Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы.  
(Выпуск 28) – М.: ИЭПП, 2007. С. 751***

ISBN 978-5-93255-197-4

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2006 г. В работе пять крупных разделов, посвященных отдельным аспектам развития экономики России: социально-политический фон; денежно-кредитная и бюджетная сферы; реальный сектор экономики; социальная сфера; институциональные проблемы. Работа выполнена на большом массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации.

***Russian economy in 2006. Trends and outlooks.  
(Issue 28)***

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2006. The paper contains five 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; social sphere; institutional challenges. The paper employs a huge mass of statistical data that forms the basis of original computation and numerous charts.

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

**УДК 33(470+571)(066)"2006"  
ББК65.9(2Рос)я54**

ISBN 978-5-93255-197-4

© Институт экономики переходного периода, 2007

**Авторский коллектив:**

Введение – Е. Гайдар;  
*раздел 1.1* – В. Мау;  
*раздел 2.1* – П. Трунин;  
*раздел 2.2* – Д. Полевой;  
*раздел 2.3* – С. Дробышевский, П. Кадочников,  
С. Синельников-Мурылев;  
*раздел 2.4* – А. Мамедов, В. Назаров, И. Трунин;  
*раздел 2.5.1, 2.5.3* – Д. Полевой;  
*раздел 2.5.2* – А. Шадрин;  
*раздел 2.5.4* – Д. Костиков, Л. Михайлов, Л. Сычева;  
*раздел 2.6* – Н. Миронова, И. Стародуброская;  
*раздел 3.1* – Е. Астафьева, Ю. Бобылев, О. Изряднова,  
О. Луговой, Р. Саакян;  
*раздел 3.2* – С. Цухло;  
*раздел 3.3* – О. Изряднова, Е. Илюхина;  
*раздел 3.4* – Н. Воловик, С. Приходько;  
*раздел 3.5* – Н. Карлова, Е. Серова, Т. Тихонова, О. Шик;  
*раздел 4.1* – И. Колосницын, А. Суринов;  
*раздел 4.2* – Е. Кобзарь;  
*раздел 4.3* – Л. Карачурина;  
*раздел 4.4.1* – Т. Клячко, И. Рождественская;  
*раздел 4.4.2* – С. Шишкин;  
*раздел 4.5* – И. Дежина;  
*раздел 5.1* – А. Радыгин;  
*раздел 5.2* – Г. Мальгинов, А. Радыгин;  
*раздел 5.3* – Е. Апевалова;  
*раздел 5.4.* – А. Абрамов;  
*раздел 5.5* – Г. Мальгинов, Г. Стерник;  
*раздел 5.6* – В. Зацепин, В. Цымбал;  
*приложение 1* – И. Толмачева;  
*приложение 2* – Н. Корниенко;  
*приложение 3* – И. Соколов;  
*приложение 4* – Т. Малинина.



## Содержание

<b>Введение</b> .....	9
<b>Раздел 1. Социально-политический фон</b> .....	32
1.1. Государственная политика и государственные институты в 2006 г. ....	32
1.1.1. Основные тенденции экономико-политического развития .....	32
1.1.2. Проблемы экономического роста.....	37
1.1.3. Финансовая стабильность и Стабилизационный фонд.....	47
1.1.4. Государственные институты и социально-экономическое развитие .....	50
1.1.5. Политические процессы и экономика.....	51
<b>Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы</b> .....	57
2.1. Денежно-кредитная политика.....	57
2.1.1. Денежный рынок .....	57
2.1.2. Инфляционные процессы.....	61
2.1.3. Состояние платежного баланса.....	66
2.1.4. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики .....	72
2.2. Государственный бюджет .....	75
2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы .....	75
2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ .....	77
2.2.3. Расходы бюджетной системы.....	84
2.2.4. Оценка бюджетных параметров без учета вклада нефтегазового сектора и влияния мировых цен на нефть .....	86
2.2.5. Основные события в бюджетной сфере и изменения налогового законодательства .....	88
2.2.6. Федеральный бюджет на 2007 год.....	92
2.3. Сценарный прогноз развития экономики РФ и ограничения экономической политики в среднесрочной перспективе.....	100
2.4. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы.....	120
2.4.1. Эволюция бюджетного федерализма в России .....	121
2.4.2. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня .....	122
2.4.3. Федеральный бюджет на 2007 г. в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы .....	130

2.4.4. Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 г. и на среднесрочную перспективу .....	134
2.4.5. Новая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.....	149
2.5. Российские финансовые рынки.....	154
2.5.1. Рынок государственного долга .....	154
2.5.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований.....	161
2.5.3. Фондовый рынок .....	175
2.5.4. Инвестирование пенсионных накоплений в системе обязательного пенсионного страхования .....	199
2.6. Муниципальная реформа: первый год реализации .....	209
2.6.1. Нормативно-правовое регулирование преобразований .....	210
2.6.2. Реализация реформы в отдельных регионах: общее и особенное .....	216
2.6.3. Цена муниципальной реформы – расходы на управление .....	223
<b>Приложение 1.</b> Обзор законодательства в области налогового регулирования и гражданского законодательства за 2006 год .....	226
<b>Приложение 2.</b> Некоторые аспекты подходов к проблеме борьбы с недобросовестной налоговой конкуренцией в контексте бегства капиталов.....	258
<b>Приложение 3.</b> Проблемы и перспективы использования бюджетирования, ориентированного на результат.....	271
<b>Приложение 4.</b> Учетная политика для целей налогообложения: налоговый учет и администрирование.....	280
<b>Раздел 3. Реальный сектор экономики</b> .....	297
3.1. Макроструктура производства .....	297
3.1.1. Тенденции и факторы изменения конечного спроса .....	297
3.1.2. Особенности формирования ВВП по доходам .....	306
3.1.3. Динамики и структура производства по видам экономической деятельности .....	315
3.2. Конъюнктура промышленности .....	365
3.2.1. Динамика спроса на промышленную продукцию в 2006 году .....	366
3.2.2. Влияние роста спроса на положение промышленных предприятий .....	370
3.2.3. Динамика конкурентных отношений .....	376
3.3. Инвестиции в реальный сектор экономики.....	387
3.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал .....	387

3.3.2. Иностраннные инвестиции в российской экономике .....	401
3.4. Внешнеэкономическая деятельность.....	404
3.4.1. Внешнеторговый оборот .....	404
3.4.2. Конъюнктура мирового рынка .....	406
3.4.3. Экспорт.....	408
3.4.4. Импорт.....	415
3.4.5. Географическая структура внешней торговли .....	418
3.4.6. Регулирование внешней торговли.....	421
3.5. Основные тенденции в развитии агропродовольственного комплекса .....	432
3.5.1. Положение в АПК.....	432
3.5.2. Финансовое положение сельскохозяйственных производителей .....	442
3.5.3. Структурные изменения в сельском хозяйстве.....	445
3.5.4. Производство ресурсов для сельского хозяйства .....	448
3.5.5. Пищевая промышленность.....	449
3.5.6. Агропродовольственная внешняя торговля .....	451
3.5.7. Агропродовольственная политика.....	462
<b>Раздел 4. Социальная сфера.....</b>	<b>480</b>
4.1. Финансы населения и потребительский рынок .....	480
4.2. Рынок труда .....	484
4.3. Миграционные процессы.....	492
4.3.1. Законодательство 2006 г. в области регулирования миграции.....	494
4.3.2. Экономические последствия миграционного законодательства .....	497
4.3.3. Динамика и структура миграционных потоков.....	502
4.4. Отрасли социально-культурной сферы .....	513
4.4.1. Образование .....	513
4.4.2. Здравоохранение.....	539
4.5. Состояние науки и инновационной деятельности .....	552
4.5.1. Основные направления государственной политики в 2006 году .....	552
4.5.2. Приоритеты финансирования и развитие программно-целевого подхода .....	554
4.5.3. Кадровая политика государства.....	558
4.5.4. Организационные изменения в государственном секторе науки .....	563
4.5.5. Формирование сети инновационных вузов .....	565
4.5.6. Стимулирование инновационной деятельности .....	568
<b>Раздел 5. Институциональные проблемы .....</b>	<b>577</b>
5.1. Институциональное развитие в 2000-е годы .....	577
5.1.1. Политика versus экономика: асимметричность взаимовлияния.....	577

5.1.2. Политические versus экономические институты: проблема социального спроса .....	584
5.1.3. Защита прав собственности versus финансовая система .....	587
5.1.4. Правовая система versus защита прав собственности .....	591
5.1.5. Госкапитализм versus разгосударствление .....	598
5.1.6. Стабильность versus стагнация .....	603
5.2. Трансформация государственного сектора и политика в сфере имущественных отношений .....	606
5.2.1. Состояние государственного сектора: количественный аспект .....	606
5.2.2. Итоги приватизационной политики 2006 г. и среднесрочные приватизационные планы .....	615
5.2.3. Деятельность крупных государственных компаний .....	628
5.2.4. Изменения в нормативно-правовой базе, регулирующей функционирование государственного сектора .....	637
5.3. Проблемы выкупа и аренды земельных участков предприятий .....	645
5.4. Институциональные проблемы развития российского фондового рынка .....	664
5.4.1. Дилемма российского фондового рынка .....	664
5.4.2. Оценка российского фондового рынка по методике пенсионного фонда CalPERS .....	665
5.4.3. Институциональные и структурные диспропорции и факторы роста .....	674
5.5. Рынок жилья .....	694
5.5.1. Общая ситуация на рынке жилья и динамика цен в 2005–2006 гг. ....	695
5.5.2. Жилье в ряду приоритетных национальных программ .....	700
5.5.3. Реализация национального проекта в столичном регионе .....	710
5.5.4. Стадии развития рынка жилья в России .....	715
5.5.5. Прогнозы развития рынка жилья .....	720
5.6. Военная экономика и военная безопасность России .....	727
5.6.1. Основные результаты военно-экономической деятельности в военно-социальной сфере .....	727
5.6.2. Основные результаты военно-экономической деятельности в техническом оснащении ВС .....	736
5.6.3. Военные расходы федерального бюджета .....	739
5.6.4. Тенденции развития военной экономики РФ и возможные пути решения военно-экономических проблем .....	748

## Введение

### Ключевые направления экономической политики

Российские финансы устойчивы. Бюджет сводится с профицитом. Государство сократило расходы на обслуживание внешнего долга. По золотовалютным резервам страна вышла на третье место в мире, отстает лишь от Китая и Японии. Можно подумать, что финансовые потрясения, подобные реалиям конца 1980-х – начала 1990-х годов, России больше не грозят, этот страшный сон остался в прошлом. Проведенные ИЭПП совместно с ЦСР<sup>1</sup> расчеты показывают: созданный запас прочности позволяет пройти период 2007–2009 гг. без экономических трудностей, сопоставимых по масштабам с кризисом 1998 г., даже при неблагоприятном сценарии развития мировой экономики. Но жизнь в 2009 г. не заканчивается. Бюджетный горизонт, охватывающий 3 года, недостаточен, чтобы оценить стратегические проблемы отечественных финансов.

### *Уроки исторической ретроспективы*

В 2000 г. Россия приходила в себя после кризиса, связанного с банкротством Советского Союза, постсоциалистическим переходом, – кризиса, усугубленного травмой дефолта 1998 г. Ограниченность финансовых ресурсов, зависимость бюджета от иностранных кредитов были очевидными. Сейчас об этом многие забыли, но в тот период широко обсуждалась проблема 2003 г. Пик выплат по внешнему долгу, приходившийся на этот год, считался стратегическим вызовом стране.

Основное содержание экономико-политической дискуссии начала 2000 г. – выбор между сокращением доли государственных расходов в ВВП и улучшением качества экономических институтов. Это были альтернативы, но не антиподы: улучшение экономических институтов может создать условия для сокращения государственных расходов, сокращение доли государственных расходов требует улучшения качества институтов. Но дискуссия была острой. Победу в споре ни одна из сторон не одержала. Однако курс на сдерживание доли расходов бюджета в ВВП стал одним из важных элементов экономической политики.

Во время первого срока президентства В. Путина выросшие государственные доходы шли на увеличение профицита бюджета, пополнение валютных резервов. Рост бюджетных расходов, как правило, не превышал темпы роста ВВП. Бюджетная политика соответствовала стандартам консерватизма, напоминала реалии XIX в. Почему такая аналогия? Потому что, обсуждая долгосрочные финансовые проблемы, полезно помнить о длительной исторической ретроспективе.

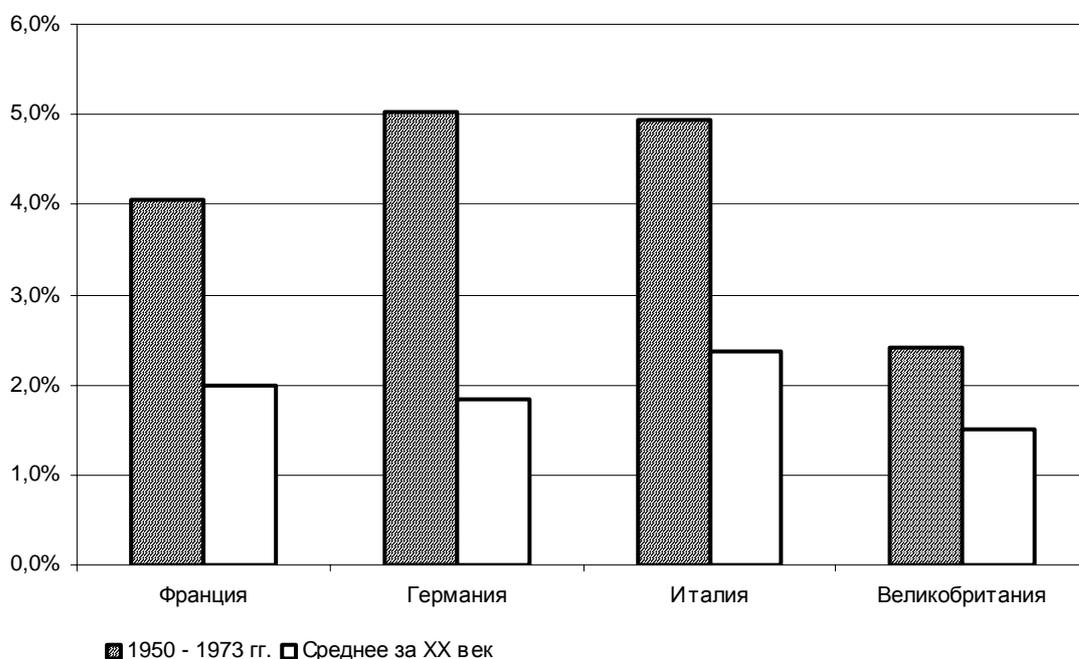
В наиболее развитой стране мира XIX в. – Англии, задававшей тон во всем, что связано с финансами, господствовало представление, что частные

---

<sup>1</sup> ЦСР – Центр стратегических разработок.

лица лучше распорядятся своими доходами, чем чиновники – государственными. Чтобы обосновать необходимость увеличения государственных расходов, нужны были весомые аргументы. То, что в условиях мирного времени правительство не должно принимать финансовые обязательства, по которым будут отвечать преемники, было одним из принципов бюджетной политики.

В XX в. ситуация изменилась. Правительства стали часто принимать решения, не слишком дорогостоящие в краткосрочной перспективе, но создающие серьезные проблемы в будущем. Период роста государственных доходов создавал фон, благоприятный для наращивания бюджетных обязательств. Наглядный пример – Западная Европа 1950-х – начала 1970-х годов. Темпы экономического роста в это время по историческим меркам были аномально высоки (рис. 1).



*Примечание.* Для расчетов использовались данные о ВВП на душу населения в международных долларах 1990 г.

*Источник:* Расчеты по: Maddison A. The World Economy. Historical Statistics, Paris, OECD, 2003.

**Рис. 1.** Темпы экономического роста в 1950–1973 гг. и средние значения за XX в. в некоторых странах Западной Европы

Введение новых налогов (НДС, налоги на заработную плату, обеспечивающие финансирование систем социального страхования) позволило обеспечить высокие темпы роста бюджетных поступлений. Во Франции, задававшей тон налоговой политике Европы, доходы государства в реальном исчислении в 1950–1973 гг. увеличивались на 8,4% в год (табл. 1).

Таблица 1

**Темпы прироста государственных доходов во Франции  
в 1950–1980 гг. (средние значения за десятилетия)**

Годы	Темпы прироста, %
1950–1960	7,2
1960–1970	5,7
1970–1980	10,1

*Источник:* International Financial Statistics, IMF 2006. 121

В таких условиях принимаемые социальные обязательства кажутся выполнимыми. Политики, предлагающие программы государственных расходов, не задумываются о том, смогут ли их профинансировать следующие поколения налогоплательщиков.

Когда обнаруживалось, что налогоплательщики не готовы платить возрастающие налоги, приходилось проводить реформы, сокращать бюджетные обязательства. Это вызов политической элите развитых стран мира. Череда поражений правящих партий Западной Европы задана тем, что демонтаж систем социальной защиты, сформированных в период, когда возможности государства мобилизовать средства казались безграничными, экономически неизбежен, но политически конфликтен.

Россия 2000-х столкнулась с вызовом, заставляющим вспомнить о проблемах Западной Европы 1950–1973 гг. Восстановление экономического роста, успешная налоговая реформа 2000–2002 гг. обеспечили высокие темпы роста доходов бюджета. С 2004 г. решающее влияние на развитие финансовой ситуации оказывает конъюнктура нефтяного рынка. Цены на углеводороды приблизились к аномально высоким значениям 1970-х – начала 1980-х годов. Темпы роста государственных доходов (в среднем в 2000–2006 гг. 13% в год в реальном исчислении) стали аномально высокими по любым историческим стандартам.

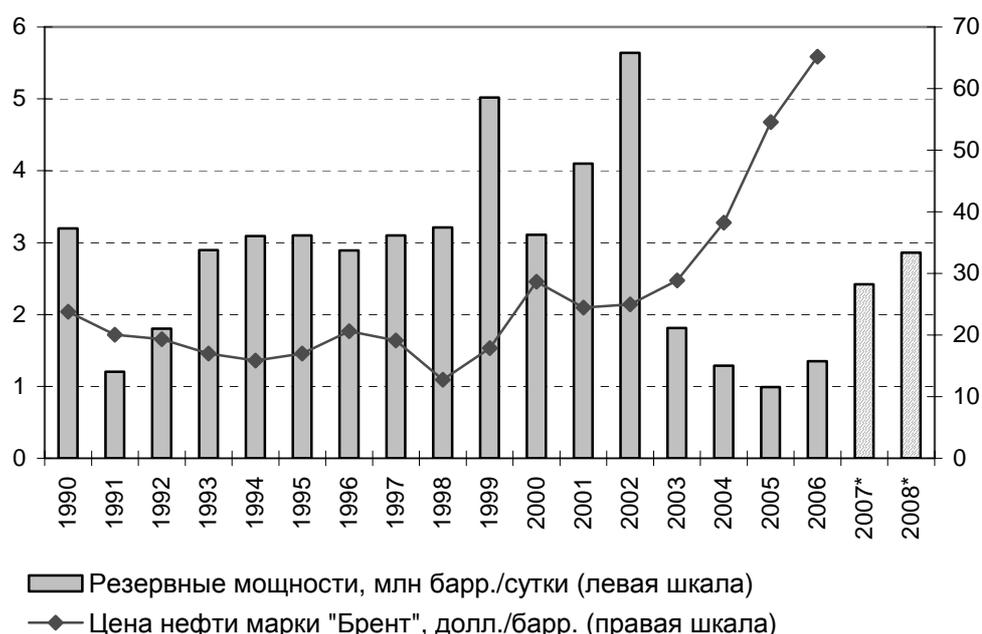
### *Нефтяной вызов*

Россия не единственная страна, руководство которой смогло на собственном опыте понять, что непредсказуемость цен на нефть – данность, с которой приходится считаться, и извлечь уроки из опыта 1980-х годов. Нефть – с точки зрения действия рыночных механизмов – товар специфический. Многие показатели мировой экономики можно предсказывать, используя инерционные модели, суть которых – экстраполяция происходившего ранее, учет набора факторов, способных отклонить развитие событий от привычной траектории. Это дает неплохие результаты. Ошибки в прогнозе темпов роста экономики крупнейших стран мира на следующий год, превышающие 1%, – повод для обвинения их авторов в профессиональной непригодности.

Однако никого не удивило, когда одна из авторитетных международных финансовых организаций – МВФ радикально пересмотрела прогнозы цен на нефть на 2007 г. Отставки руководителей не последовали. Специалисты при-

выкли к тому, что надежно прогнозировать цены на нефть никто не умеет. Эти цены – значимый для анализа экономической динамики фактор, на который общее правило не распространяется.

Важная характеристика рынка нефти – его зависимость от наличия свободных мощностей, позволяющих изменять объемы поставок. Повышение цен в 2003–2005 гг. было меньшим, чем в 1973–1974, 1979–1980 гг. (соответственно 113, 250 и 180%)<sup>2</sup>, но сопоставимым по масштабам. Фактор, способствовавший росту цен на нефть в эти годы до аномально высокого по историческим меркам уровня, – убежденность участников рынка в том, что свободных мощностей нет (рис. 2).



\* Прогноз.

Источник: US Energy Information Administration, Short-Term Energy Outlook, январь 2007, <http://www.eia.doe.gov/emeu/steo/pub/contents.html>

Рис. 2. Резервные мощности в добыче нефти и цены на нефть, 1990–2008 гг.

Со второй половины 2006 г. ситуация меняется. Столкнувшись с обозначившейся летом 2006 г. тенденцией снижения цен на нефть, ОПЕК приняла решение сократить с 1 ноября 2006 г. квоты на добычу на 1,2 млн барр. в день, затем, с 1 февраля 2007 г., – еще на 0,5 млн барр. Это сигнал, что свободные мощности появились. Договоренность о снижении квот легче принять, чем воплотить. Страны – члены организации сталкиваются с острыми бюджетными проблемами, не все из них готовы согласиться сократить экспортные доходы.

<sup>2</sup> Расчеты МВФ.

Оценки того, в какой степени решение о снижении добычи с 1 ноября 2006 г. реализовано на практике, ненадежны. Большинство наблюдателей полагают, что уровень производства на 0,4–0,7 млн барр. больше согласованного<sup>3</sup>.

Россия более устойчива к колебаниям нефтяных цен, чем Советский Союз середины 1980-х годов. В стране есть механизмы, позволяющие приспособиться к изменениям конъюнктуры. На падение цен можно ответить не государственным банкротством, а девальвацией рубля, позволяющей повысить конкурентоспособность обрабатывающих отраслей промышленности. Собственно, так и произошло в 1998–1999 гг. В отличие от СССР, перед Россией не стоят проблемы неуправляемого государственного долга. Валютные резервы создают «подушку безопасности», позволяющую при падении цен на нефть избежать катастрофической ситуации, подобной той, в которой оказался в конце 1980-х – начале 1990-х годов Советский Союз. Однако и с учетом этих факторов зависимость российского платежного баланса, государственного бюджета от цен на углеводородное сырье создает риски, которые надо трезво оценивать.

Предшествующий опыт подтолкнул многие нефтедобывающие страны к проведению осторожной бюджетной политики<sup>4</sup>. Несколько лет это удавалось делать и нам. Однако ключевые слова здесь – «несколько лет». Чем продолжительнее период высоких нефтяных доходов, тем труднее следовать такой линии.

При растущих финансовых возможностях государства трудно удержаться от участия в соревновании, суть которого – конкурс наиболее популярных расходных программ. Чтобы рассказать, как потратить средства Стабилизационного фонда, достаточно нескольких секунд. Чтобы объяснить, почему это опасно для экономики, требуются время и аудитория, готовая воспринимать содержательные и непростые аргументы.

Принятые бюджетом обязательства, тенденции демографического развития подталкивают к увеличению доли государственных изъятий в ВВП. В этом Россия не уникальна. Специфика нашей страны в ином – в зависимости бюджетных доходов от нефтегазового сектора экономики. Даже при постоянных ценах эти доходы имеют тенденцию к понижению. Сказывается влияние набора факторов. Темпы увеличения добычи нефти и газа ниже, чем рост

<sup>3</sup> OPEC to keep growth plan as prices fall: Saudi says group expects a rise in global demand // Associated Press. January 18. 2007.

<sup>4</sup> В Алжире, Азербайджане, Бахрейне, Иране, Казахстане, Кувейте, Ливии, Омане, Катаре, Саудовской Аравии, Объединенных Арабских Эмиратах правительства потратили в 2003–2005 гг. на увеличение государственных расходов в среднесрочном исчислении 30% роста доходов от повышения нефтяных цен. Средний размер профицита государственных финансов в процентах ВВП в этих странах повысился с 2% в 2002 г. до 15,5% в 2005 г. (См.: Regional Economic Outlook, September 2005: Middle East and Central Asia Department. IMF, 2005.) Как правило, нефтедобывающие страны в 2003–2005 гг., сумев извлечь уроки из опыта 1970-х – начала 1980-х годов, закладывали в бюджетные проекторки осторожные прогнозы уровня цен на углеводородное сырье. Многие из них создали специальные фонды для сглаживания последствий колебаний нефтяных цен на доходы бюджета.

экономики. Оснований полагать, что эта тенденция изменится, нет. По мере увеличения душевого ВВП уровень цен в национальной экономике приближается к тому, который характерен для более развитых стран. Объем ВВП по курсу в мировых резервных валютах сближается с его объемом, рассчитанным по паритету покупательной способности. Это задает траекторию снижения доли доходов от нефти и газа в ВВП.

Важнейшая составляющая бюджетных доходов, связанных с нефтегазовым сектором, – экспортные пошлины на энергоносители. В 2006 г. из этого источника они составили 7% ВВП. Опережающий рост национальной экономики по отношению к производству энергоносителей ведет к росту спроса на нефть и газ в стране. Это ограничивает ресурсы углеводородов, которые можно экспортировать.

Оценки запасов нефти и газа почти столь же ненадежны, как и прогнозы цен на углеводородное сырье. В 1960-х годах были сделаны расчеты, согласно которым к настоящему времени они (эти запасы) иссякнут. Эти прогнозы не оправдались. Но исчерпаемость ресурсов углеводородного сырья – реальность, от нее нельзя отмахнуться. Опыт стран, сталкивающихся с последствиями падения добычи углеводородного сырья, наглядное тому свидетельство. Из официальных прогнозов следует, что возможности увеличения добычи нефти в нашей стране к началу 2020-х годов будут исчерпаны<sup>5</sup>. Речь идет о представлении российских властей о будущем ресурсодобычи в стране. Его нельзя игнорировать, обсуждая долгосрочные перспективы российского бюджета.

Расчеты влияния доходов от нефтегазового сектора на российские финансы проводили Министерство финансов РФ, МВФ, ИЭПП. Полученные результаты схожи. Эти доходы составляют более трети поступлений федерального бюджета России. Снижение доходов от добычи углеводородного сырья в ВВП и повышение социальной нагрузки на экономику определяют контуры финансовых проблем, которые встанут перед страной в ближайшие десятилетия.

### *Судьба Стабилизационного фонда*

В России обсуждение проблем, связанных с целесообразностью создания Стабилизационного фонда, сглаживающего влияние нефтяных цен на государственный бюджет, началось в 2001–2002 гг.<sup>6</sup>. В это время ничто не предвещало, что эти цены могут вновь, как это было на рубеже 70–80-х годов, выйти на аномально высокий уровень.

Это случай, когда необходимый для проведения ответственной финансовой политики инструмент был создан, когда потребность в нем была наибольшей. Аккумулированные в фонде средства наряду с погашением внешне-

---

<sup>5</sup> Министерство природных ресурсов прогнозирует снижение добычи нефти на 1% в год с 2021 г. и стабилизацию добычи газа с начала 2030-х годов.

<sup>6</sup> Дробышевский С., Золотарева А., Кадочников П., Синельников С. Перспективы создания Стабилизационного фонда в РФ. Научные труды № 27Р. М.: ИЭПП, 2001.

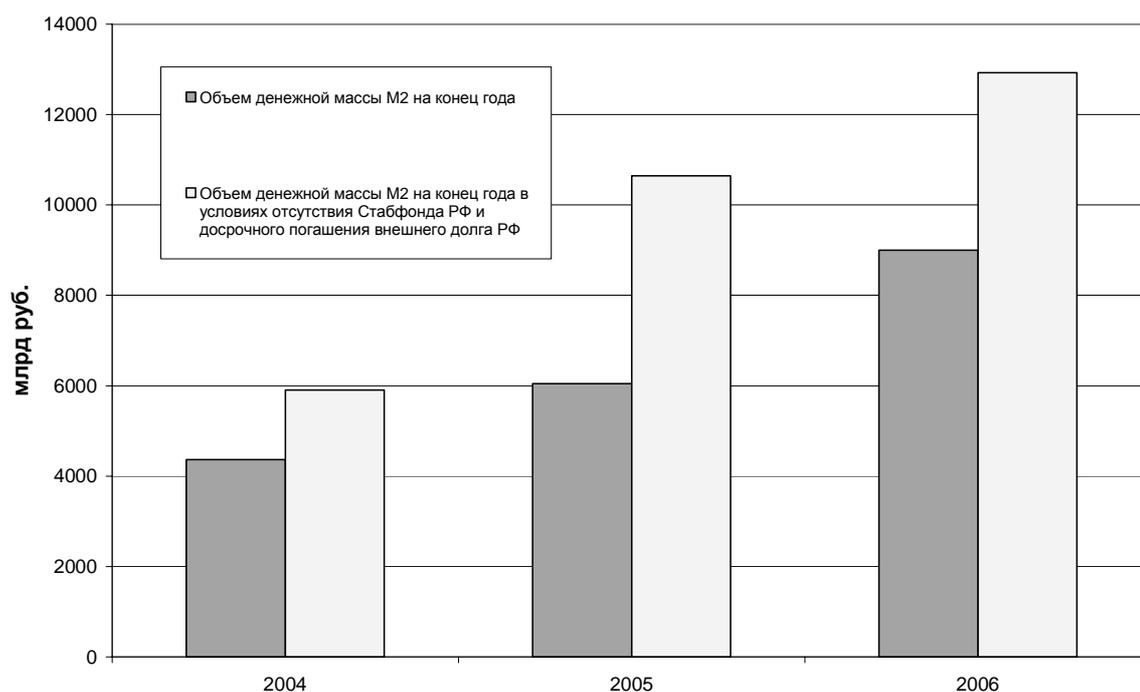
го долга позволяют ограничить рост денежной массы, связанного с монетизацией активного сальдо торгового баланса. Но даже при их использовании темпы роста денежного предложения в 2004–2006 гг. были высокими (табл. 2).

Таблица 2

## Темпы прироста денежной массы (M2)

Год	Темпы прироста M2, %
2000	61,5
2001	39,7
2002	32,4
2003	50,5
2004	35,8
2005	38,6
2006	48,8

Источник: ЦБ РФ.



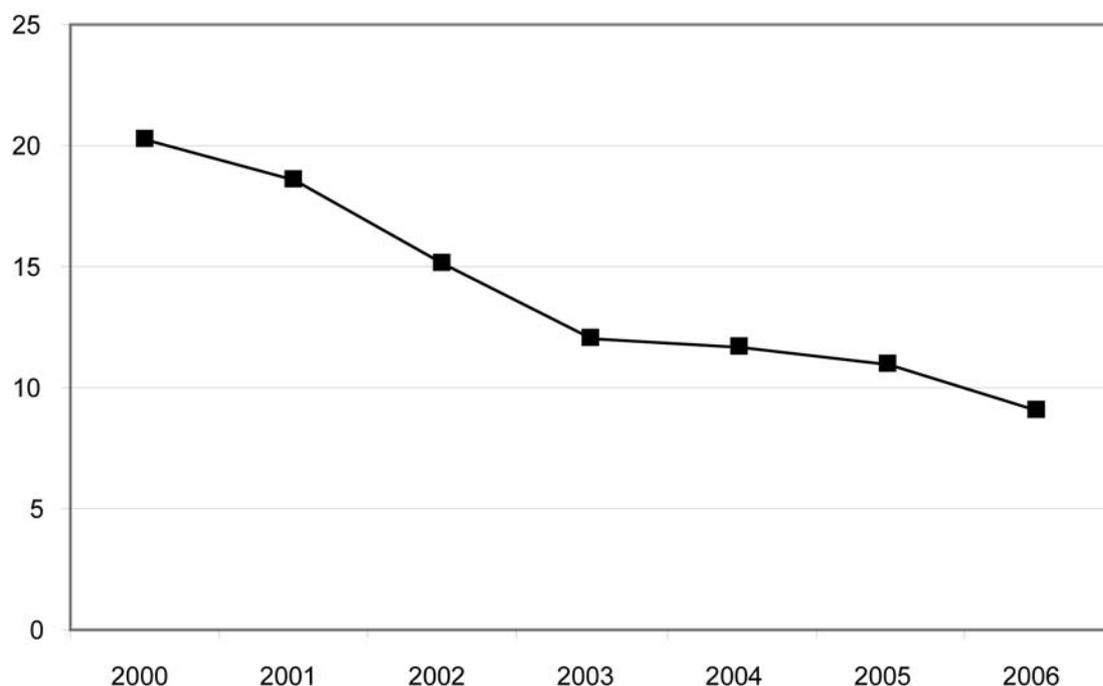
*Примечание.* Темпы возможного прироста денежной массы (M2) в условиях, если бы не было Стабилизационного фонда и досрочного погашения внешних долгов, рассчитаны исходя из предпосылки о неизменности величины денежного мультипликатора.

Источник: Расчеты ИЭПП.

Рис. 3. Объемы денежной массы M2

Без этих инструментов рост денежного предложения стал бы опасным (рис. 3)<sup>7</sup>. По расчетам Министерства финансов, при использовании доходов Стабилизационного фонда на финансирование государственного бюджета инфляция в 2004 г. составила бы 16%, в 2005 г. – 20%<sup>8</sup>.

Но и Стабилизационный фонд не позволил в условиях скачка нефтяных цен 2004 г. сохранить наметившуюся тенденцию снижения темпов инфляции, характерную для 2000–2003 гг. (рис. 4). Это снижение замедлилось. Укрепление рубля по отношению к корзине валют основных торговых партнеров страны ускорилось (рис. 5).

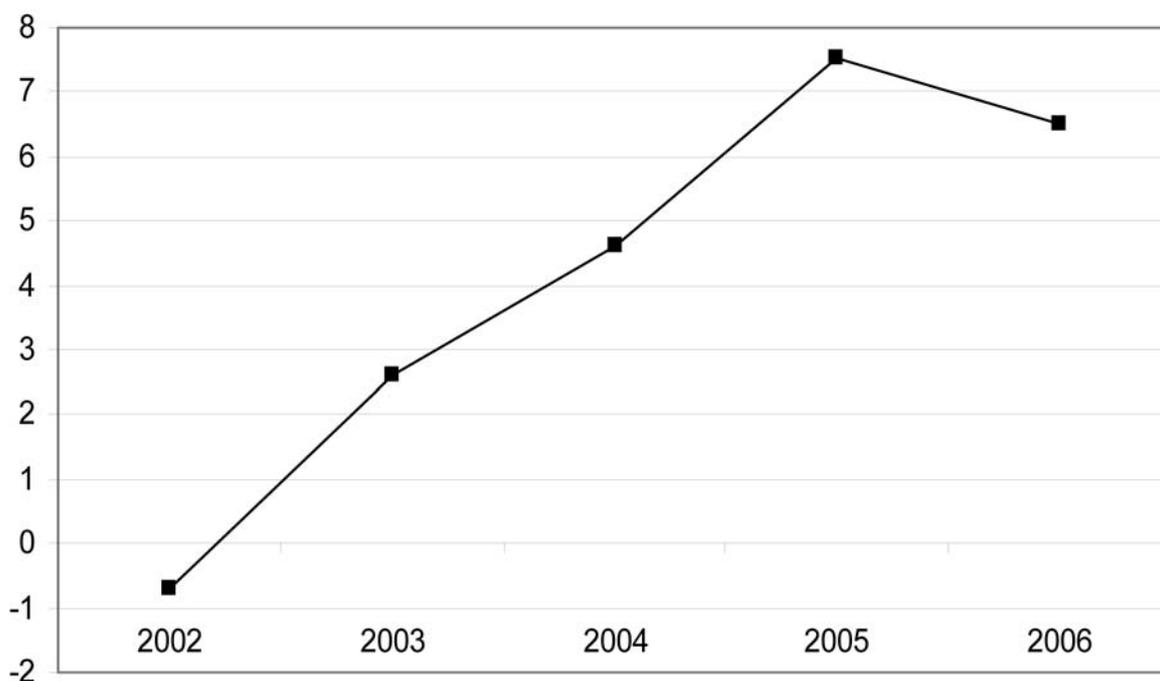


Источник: Росстат.

Рис. 4. Темпы роста потребительских цен, 2000–2006 гг., %

<sup>7</sup> В этом отношении Россия разделяет судьбу нефтедобывающих стран в условиях высоких цен на этот ресурс. Темпы роста широкой денежной массы в нефтедобывающих странах Ближнего Востока и Центральной Азии в 2003 г. составляли в среднем 56,5%, в 2004 г. – 57,9%, в 2005 г. – 56,7%. См.: Regional Economic Outlook, September 2005: Middle East and Central Asia Department. IMF, 2005.

<sup>8</sup> Газета «Газета» 11 декабря 2006 г.

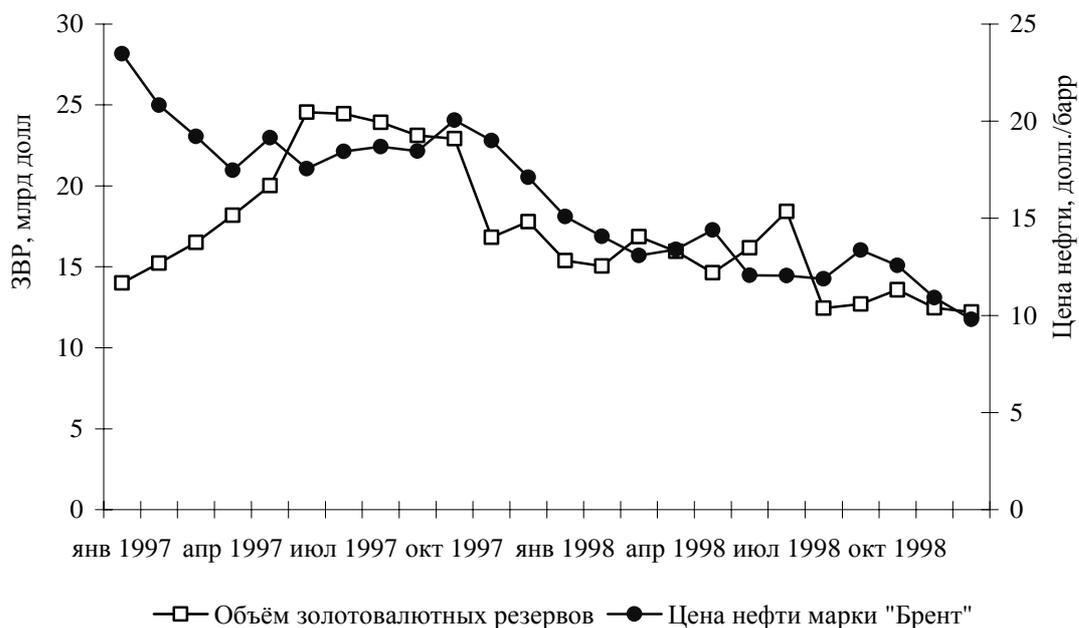


Источник: ЦБ РФ.

Рис. 5. Динамика реального эффективного курса рубля по отношению к корзине валют, 2002–2006 гг., % (область положительных значений – укрепление рубля, отрицательных – его ослабление)

Российская политическая элита, общество не привыкли к тому, что у страны есть значительные финансовые резервы. Более того, не видели в них необходимости. Советский Союз, потративший в 1960-х годах большую часть золотого запаса на оплату закупок зерна, даже в период аномально высоких цен на нефть 1970-х – первой половины 1980-х годов крупных золотовалютных резервов не создавал. Это один из факторов, сделавших крах советской экономики после падения цен на нефть в 1985–1986 гг. неизбежным.

Даже в 1997 г., когда начало экономического роста стало реальностью, объем золотовалютных резервов оставался скромным. Наряду с бюджетными проблемами, связанными с управлением внутренним долгом, это не позволило стране адаптироваться к падению цен и избежать катастрофических последствий (рис. 6).



Источник: ЦБ РФ, IMF IFS.

Рис. 6. Золотовалютные резервы России и цены на нефть, 1997–1998 гг.

Казалось бы, финансовая катастрофа конца 1980-х – начала 1990-х годов, а также меньшие по масштабам, но более близкие по времени проблемы 1998 г. могли научить нас тому, что понимал Иосиф Прекрасный: за тучными годами могут последовать тощие. Тратить сегодня все, что есть, забывая о рисках завтрашнего дня, – политика опасная.

Между тем выбор наиболее привлекательных направлений расходования средств Стабилизационного фонда – одна из самых популярных тем в экономико-политических дискуссиях в России. Здесь мы не уникальны. В условиях всеобщего избирательного права политика – это во многом соревнование в том, кто сумеет предложить наиболее популярные программы расходования средств налогоплательщиков<sup>9</sup>.

Когда страна располагает Стабилизационным фондом, необходимости обсуждать вопрос о том, где взять деньги на реализацию тех или иных программ, не возникает. Министр финансов, даже тот, за которым закрепилось традиционное прозвище «господин «нет», не может всегда отвечать на просьбы традиционной фразой: «Ваше предложение прекрасное, но денег на него у правительства нет!» Он услышит от оппонентов контраргумент, суть ко-

<sup>9</sup> У отцов-основателей Соединенных Штатов были подозрения, что так и будет. Дж. Адамс писал: «Если в стране введут всеобщее избирательное право, то первым делом будут отменены все долговые обязательства, затем установят высокие налоги на богатых, остальные от налогов будут освобождены, и, в конце концов, большинство избирателей проголосует за всеобщий раздел имущества». См.: *Adams J. Defence of the Constitutions of the United States. Vol. 1. London: Minted For C. Dilly, in the Poultry, 1787–1788.*

торого в том, что средства, накопленные в Стабилизационном фонде, беспрецедентно велики, дальнейшее их наращивание на фоне острых социально-экономических проблем не имеет разумных оснований.

По состоянию на 1 февраля 2007 г. накопления Стабилизационного фонда России составляют 2,6 трлн руб., или 9,9% ВВП 2006 г. Это немало. Но картина выглядит радужно, лишь если забыть о влиянии на российский бюджет цен на нефть, нефтепродукты и газ. Расчеты, проведенные ИЭПП совместно с ЦСР, показывают, что при снижении цен на нефть с 50 до 25 долл. за баррель, т.е. до величины более высокой, чем та, которая еще недавно, в 2000–2002 гг., воспринималась как естественная точка отсчета при финансовом планировании, доходы расширенного правительства снизятся более чем на 8% ВВП. При таком развитии событий средства, накопленные в Стабилизационном фонде, будут исчерпаны за 3 года.

Предшествующий период низких цен на нефть, начавшийся в 1985–1986 гг., длился 15 лет. На протяжении 3 лет Советский Союз мог регулировать проблемы платежного баланса, привлекая частные кредиты. Когда этот источник иссяк, крах советской экономики стал неизбежным. Об этом стоит помнить, обсуждая, насколько нынешний «запас прочности», гарантированный Стабилизационным фондом, достаточен для обеспечения надежности функционирования российской экономики.

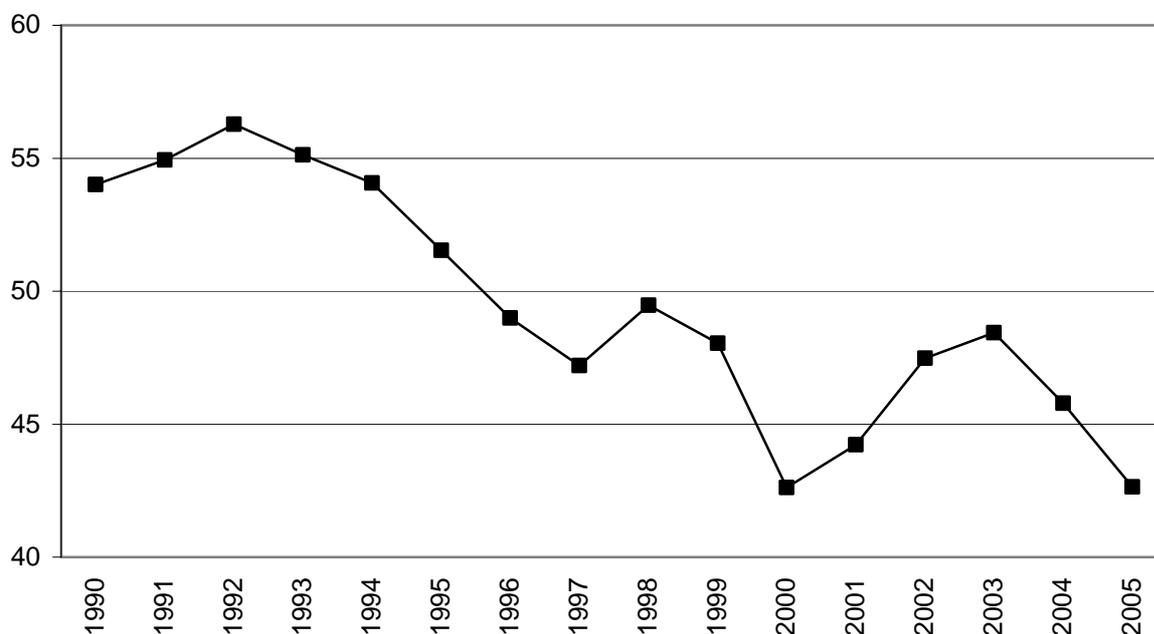
Чужой опыт слепо копировать не стоит. Но помнить о нем, принимая ключевые экономико-политические решения, полезно. По показателю, характеризующему качество жизни, – по индексу человеческого развития в мире лидирует Норвегия<sup>10</sup>. Это одна из стран, экономика которых, как и экономика России, зависит от конъюнктуры рынка углеводородов. Поверить в то, что таких результатов добилось государство, проводящее безответственную, противоречащую национальным интересам политику, трудно. Со времени создания Нефтяного фонда стране удалось не только остановить тенденцию роста доли государственных расходов в ВВП, но и добиться ее снижения (*рис. 7*).

Проблемы пенсионной системы, перспектива снижения доли нефтегазовых доходов в ВВП подтолкнули власти страны к тому, чтобы трансформировать Нефтяной фонд, предназначенный для сглаживания колебаний бюджетных доходов, в накопления, обеспечивающие стабильность функционирования национальной системы социального страхования. В доходы фонда направляется от 60 до 100% государственных поступлений от добычи нефти и газа. Его объем по состоянию на 1 февраля 2007 г. составил 280,9 млрд долл., по прогнозам на 1 января 2008 г. – 299,5 млрд долл. В 2005 г. ВВП Норвегии составил 283,9 млрд долл.<sup>11</sup> Доходы от размещения средств

<sup>10</sup> Индекс человеческого развития – показатель, рассчитываемый ООН, он определяется набором параметров, характеризующих ожидаемую продолжительность жизни, уровень образования и ВВП на душу населения. По этому показателю в 2005 г. Норвегия занимала 1-е место в мире. Исландия и Австралия следовали за ней. Россия была на 65-м месте.

<sup>11</sup> Данные Пенсионного фонда Норвегии и Мирового банка.

фонда (по оценкам норвежских властей – примерно 4% ВВП) создают базу, необходимую и достаточную для устойчивости пенсионной системы страны.



Источник: БД ОЭСР, <http://stats.oecd.org/wbos>

Рис. 7. Доля расходов расширенного правительства Норвегии, % ВВП, 1990–2005 гг.

### *Нефтяные доходы и пенсионное обеспечение*

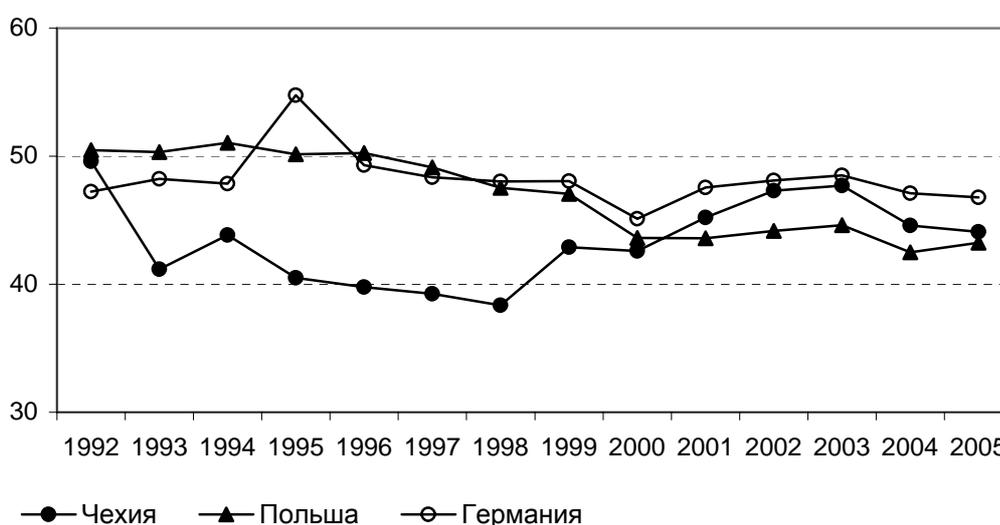
Бюджетные обязательства принять легко. От них трудно отказаться. Политические проблемы, связанные с разумной по замыслу, но неудачно проведенной мерой – монетизацией льгот, наглядное тому подтверждение. В последнее время российские власти стали позволять себе по отношению к принятым обязательствам «легкость в мыслях необыкновенную»<sup>12</sup>. Но даже советское руководство, полностью контролировавшее средства массовой информации, опиравшееся на эффективную тайную полицию, понимало, что система стабильна до тех пор, пока не нарушены условия соглашения с обществом, суть которого проста: мы не спрашиваем вас, почему вы правите страной, а вы гарантируете нам привычные условия существования, не устраиваете эксперименты, радикально меняющие жизнь. Этот компромисс оставался в силе до конца 1980-х годов, когда падение цен на нефть сделало сохранение условий контракта власти с обществом невозможным.

<sup>12</sup> Свидетельство этому – предложение Министерства здравоохранения и социального развития изъять из Внешэкономбанка пенсионные накопления (по состоянию на 1 января 2007 г. – 267 млрд руб.).

Для большей части населения Советского Союза в начале 50-х годов XX в. идея, что люди имеют право на пенсионное обеспечение, была экзотикой. Колхозники в то время пенсионных прав не имели. Созданные в России институты социальной защиты, действие которых распространяется на десятки миллионов людей, – элемент повседневной жизни. Сегодня отказаться от них, не порождая серьезных социально-политических потрясений, нельзя.

Принятые в 2005–2006 гг. решения (национальные проекты, материнский капитал, инвестиционные программы), демографическая динамика, увеличение числа пенсионеров, приходящегося на одного работающего, делают повышение доли расходов расширенного правительства в ВВП на ближайшие десятилетия, по меньшей мере, вероятным. При проведении разумной экономической политики, реформ, направленных на стимулирование частных расходов на пенсионное обеспечение, здравоохранение, образование, повышение эффективности государственных расходов, направленных на обеспечение обороны, безопасности, эту тенденцию можно затормозить, но остановить – вряд ли. На этом фоне отставание темпов роста добычи нефти и газа от темпов роста ВВП, укрепление курса рубля, удорожание добычи нефти и газа задают траекторию сокращения доходов, связанных с добычей углеводородного сырья.

Постсоциалистические страны, более развитые, чем Россия, раньше нее начавшие переход к рыночной экономике, сталкивающиеся с аналогичными проблемами пенсионной системы, вышли на уровень расходов расширенного правительства, сопоставимый с тем, который характерен для большинства стран – членов ОЭСР (рис. 8).



Источник: данные по Польше и Чехии из EBRD Transition Reports; данные по Германии: БД ОЭСР, <http://stats.oecd.org/wbos>

Рис. 8. Расходы бюджета расширенного правительства, 1992–2005 гг., % ВВП

В России уровень государственной нагрузки на экономику ниже, но демографическая динамика свидетельствует: сближение соответствующих показателей нашей страны с показателями более развитых восточноевропейских стран – вопрос времени.

Популярность распределительных пенсионных систем в первые годы их введения была связана с тем, что выходящим на пенсию не приходилось за нее платить. Ее финансировали за счет налогов, которые платили следующие поколения работающих. При переходе от распределительной к накопительной пенсионной системе возникает ситуация, когда работающие вынуждены не только платить нынешним пенсионерам, но и накапливать средства, необходимые для финансирования собственной старости. Направление нефтегазовых доходов на капитализацию накопительной части пенсии позволяет решить проблему двойного платежа. И здесь опыт Норвегии может пригодиться.

Набор долгосрочных финансовых проблем, стоящих перед Норвегией и Россией, сходен. В Норвегии больше продолжительность жизни, но выше и пенсионный возраст<sup>13</sup>. Специфика демографического перехода в России (быстрое снижение в период индустриализации числа рождений, приходящихся на одну женщину) задавала траекторию раннего старения населения, быстрого увеличения доли возрастных групп пенсионного возраста по отношению к числу работающих. Те проблемы пенсионной системы, с которыми Россия должна была бы столкнуться лишь несколько десятилетий спустя, стоят перед страной уже сегодня.

Коэффициент замещения<sup>14</sup> в России в 2005 г. составил 27,6%. При инерционном варианте развития событий, не предполагающем внесения изменений в пенсионное законодательство, его значение снизится к 2015 г. до 20,2%, к началу 20-х годов – до 16,4%<sup>15</sup>. Чтобы сохранить этот показатель на привычном для страны уровне, потребуются ресурсы, составляющие примерно 4% ВВП, т.е. средства, сопоставимые с доходами Глобального пенсионного фонда Норвегии.

Норвежский пенсионный фонд задает стандарты финансовой ответственности, к которым может стремиться страна, зависящая от конъюнктуры рынка углеводородов<sup>16</sup>. Оценки масштабов проблем, с которыми связано обеспечение устойчивости российской пенсионной системы, дают сходные цифры. Мобилизация ресурсов, позволяющих обеспечить сопоставимые по масштабу устойчивые доходы, – ключевая проблема финансовой стратегии России.

---

<sup>13</sup> Средняя продолжительность жизни в Норвегии – 79,3 года, в России – 65,4, пенсионный возраст в Норвегии – 67 лет.

<sup>14</sup> Соотношение средней пенсии и средней заработной платы.

<sup>15</sup> Расчеты ЦСР.

<sup>16</sup> Прирост среднегодовых доходов Нефтяного фонда Норвегии с момента перечисления в него средств правительства страны (1997 г.) составил 6,3% в международных резервных валютах, с корректировкой на уровень инфляции и исключением административных расходов – 4,5% в год.

### *Резервы приватизации и доходы пенсионеров*

Насколько долго продлится период благоприятной конъюнктуры на рынке нефти и газа – не знает никто. Его цена – разница между накопленными 10% ВВП в Стабилизационном фонде и не менее 50% ВВП, необходимыми для того, чтобы обеспечить устойчивость национальной пенсионной системы.

Источник ресурсов, позволяющий компенсировать дефицит пенсионных накоплений, – государственное имущество. Приватизация в России происходила на фоне банкротства Советского Союза, отсутствия валютных резервов, политической нестабильности. Крупные предприятия, ставшие объектом приватизации, были должниками и бюджета, и своих работников. Многомесячные задолженности по зарплате были привычным элементом ежедневной жизни. Надежды мобилизовать крупные финансовые ресурсы за счет реализации таких государственных активов были малореалистичными. Тогда задачей было другое – обеспечить контроль частных собственников, заинтересованных в эффективном функционировании предприятий, за их хозяйственной деятельностью.

На совещании, прошедшем 18 апреля 1996 г. в Министерстве топлива и энергетики России, обсуждался вопрос о вероятности падения нефтедобычи в стране к 2000 г. до уровня 150–190 млн т в год и ее превращении в неттоимпорта нефти<sup>17</sup>. Примерно в то же время решали, что делать, когда к 2000 г. добыча нефти в объединении «Нижневартовскнефтегаз», эксплуатирующем крупнейшее в России Самотлорское месторождение, сократится до нуля, а 200 тыс. жителей Нижневартовска придется переселять<sup>18</sup>. Эту проблему решать не пришлось. После приватизации ТНК, основным активом которой был «Нижневартовскнефтегаз», 50% ее собственности за 6,75 млрд долл.<sup>19</sup> приобрела компания «Бритиш Петролеум». *Рисунок 9* показывает, как после приватизации изменились показатели динамики нефтедобычи в России.

Повышение факторной продуктивности народного хозяйства, задающей тенденцию долгосрочного роста ВВП, началось тогда, когда доминирующая часть российской экономики стала частной<sup>20</sup>. Экономический рост, финансовая стабильность, снизившееся отношение государственного долга к ВВП, выросший кредитный рейтинг страны и ее крупнейших компаний привели к пересмотру представления о том, сколько стоит собственность в России (*рис. 10*).

<sup>17</sup> Коммерсант. 18 апреля 1996 г.

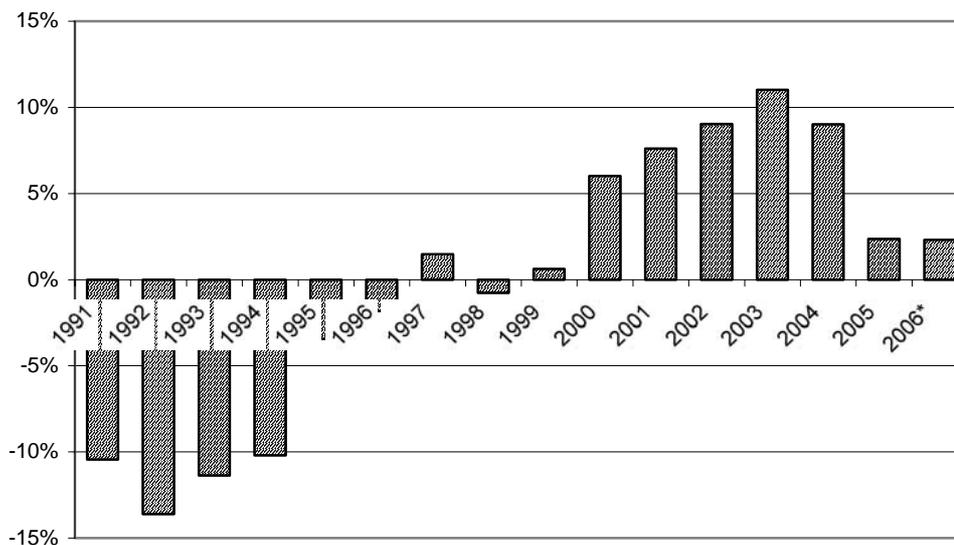
<sup>18</sup> Коммерсант. 17 июля 1996 г.

<sup>19</sup> С сайта ТНК ВР.

<sup>20</sup> Энтов Р.М., Луговой О.В. и др. Факторы экономического роста российской экономики. Научные труды № 70Р. М.: ИЭПП, 2003.

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2006 году

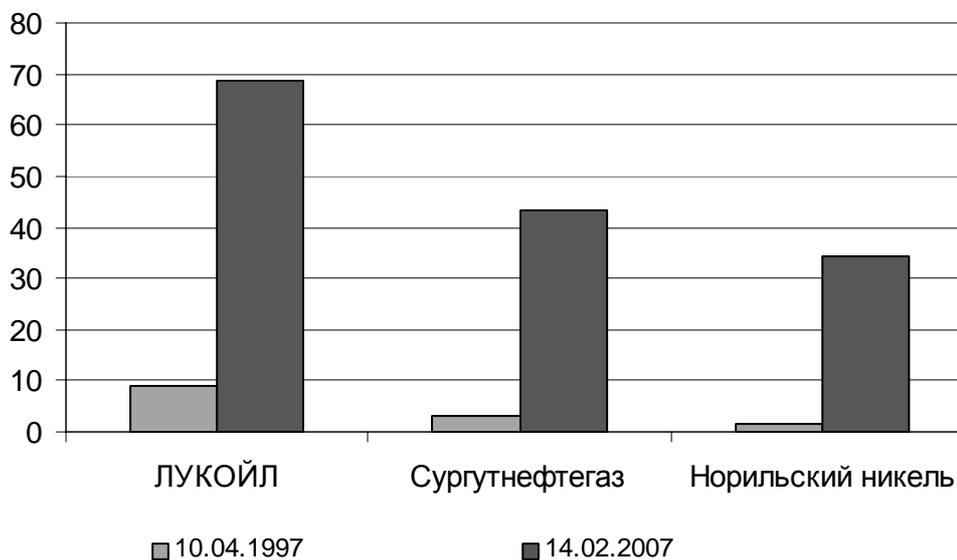
тенденции и перспективы



\* В первом полугодии по отношению к первому полугодю 2005 г.

Источник: Федеральная служба статистики РФ (<http://gks.ru>)

Рис. 9. Темпы прироста добычи нефти в России в 1991–2006 гг., % в год



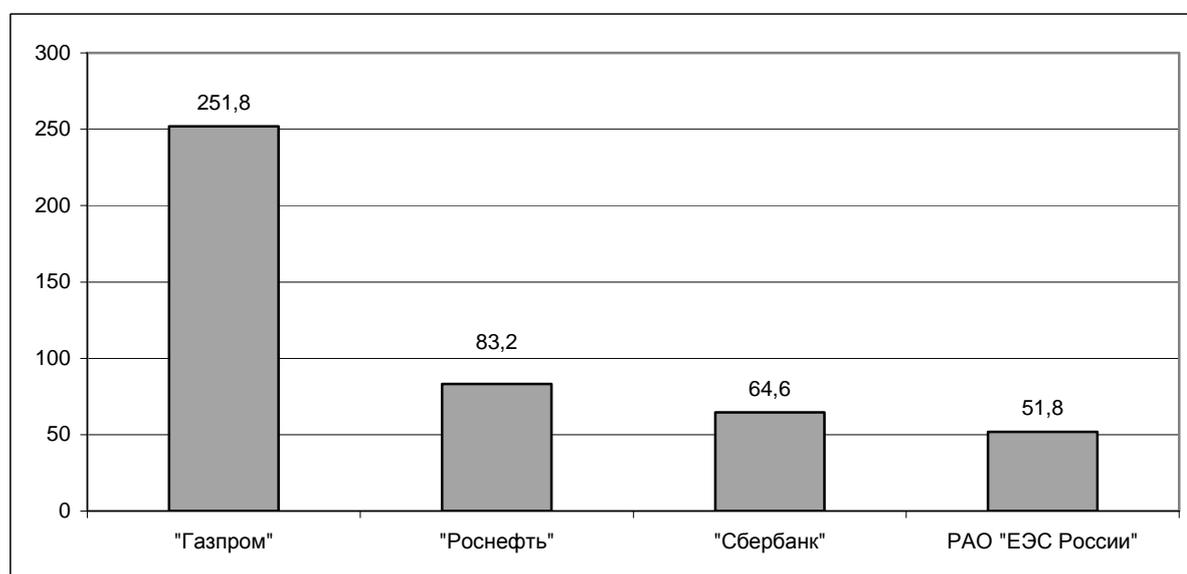
Примечание: Первые данные по капитализации «Норильского никеля» приведены по состоянию на 30 мая 2001 г.

Источник: РТС.

Рис. 10. Капитализация «ЛУКОЙЛа», «Сургутнефтегаза» и «Норильского никеля» в 1997 и 2007 гг., млрд долл.

С 2003 г. российские власти начали проводить курс на ренационализацию. Примером стала судьба одной из крупнейших компаний – «ЮКОСа». Фактов, свидетельствующих, что это привело к повышению качества управления нефтяной отраслью, не видно.

Финансовые результаты компаний российского нефтегазового сектора трудно считать аргументом в пользу преимуществ государственной собственности. Задолженность государственных предприятий в 2006 г. примерно в 20 раз превысила аналогичный показатель у частных. Российский опыт подтверждает: государство – неважный менеджер, коррумпированное государство – тем более. Но сконцентрированные в руках государства активы сопоставимы со средствами, необходимыми для обеспечения устойчивости пенсионной системы (рис. 11).



Источник: РТС.

Рис. 11. Капитализация «Газпрома», «Роснефти», «Сбербанка», РАО «ЕЭС России» (данные на 14 февраля 2007 г.), млрд долл.

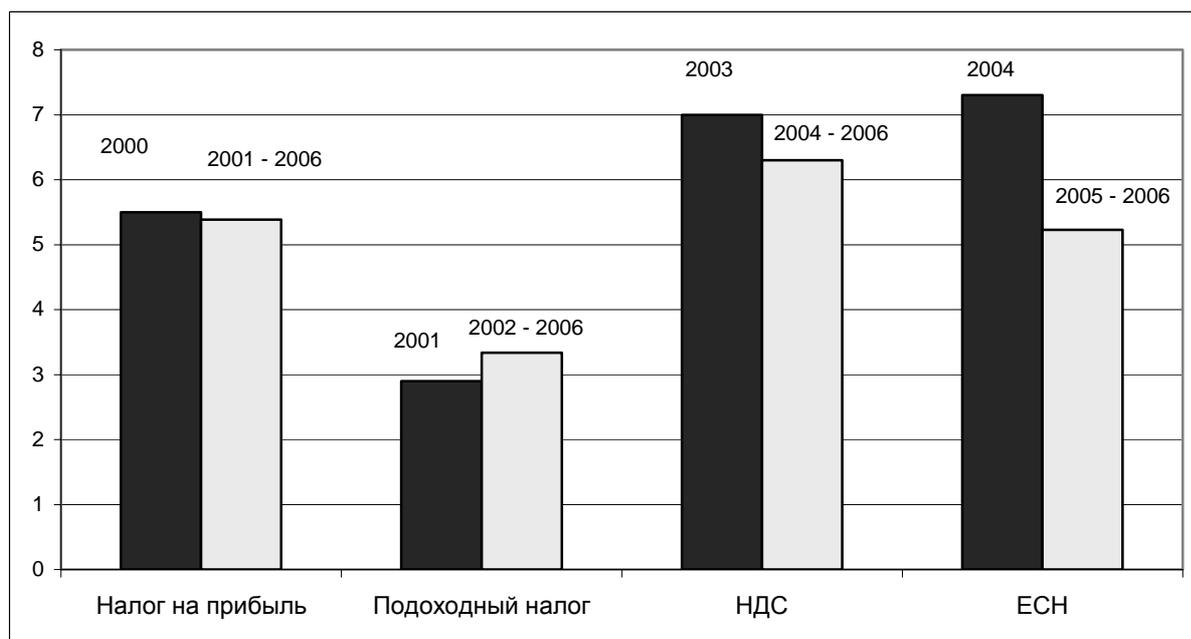
По оценкам Альфа-Банка, котирующиеся на финансовых рынках акции российских государственных предприятий к началу 2007 г. стоили 369 млрд долл. (примерно 35% российского ВВП 2006 г.)<sup>21</sup>. Аргументы в пользу того, что сохранение этих компаний в руках государства служит национальным интересам, привести не просто. Устойчивость пенсионной системы, которую можно обеспечить на основе неспешной, приуроченной к благоприятной рыночной конъюнктуре приватизации активов государственных компаний, – задача, от решения которой отмахнуться трудно. Выбор этого направления эко-

<sup>21</sup> Мониторинг активности инвесторов в России. Альфа-Банк. 12 февраля 2007 г.

номической политики позволит мобилизовать ресурсы, необходимые для финансирования пенсионной системы страны в XXI в.

*Цена государственной щедрости*

Экономический рост, устойчивость которого к 2003–2004 гг. стала очевидной, в условиях повышения нефтяных цен изменяет фон проводимой финансовой политики. В 2003–2004 гг. правительство России, поверившее в то, что снижение налоговых ставок – путь к легализации бизнеса, к росту собираемости налогов, снизило ставки по двум важным источникам поступлений в бюджет: по налогу на добавленную стоимость (с 20 до 18%) и единому социальному налогу (снижение базовой ставки с 35,6 до 26%). Эффект легализации доходов был близок к нулю. Бюджет потерял более 2% ВВП, примерно столько, сколько приносил подоходный налог до введения его плоской ставки. Различия в последствиях реформы подоходного налога и налога на прибыль, с одной стороны, и снижения ставок ЕСН и НДС – с другой, иллюстрирует *рис. 12*.



*Примечание:* По 2006 г. – данные за январь – октябрь.

*Источник:* Министерство финансов РФ.

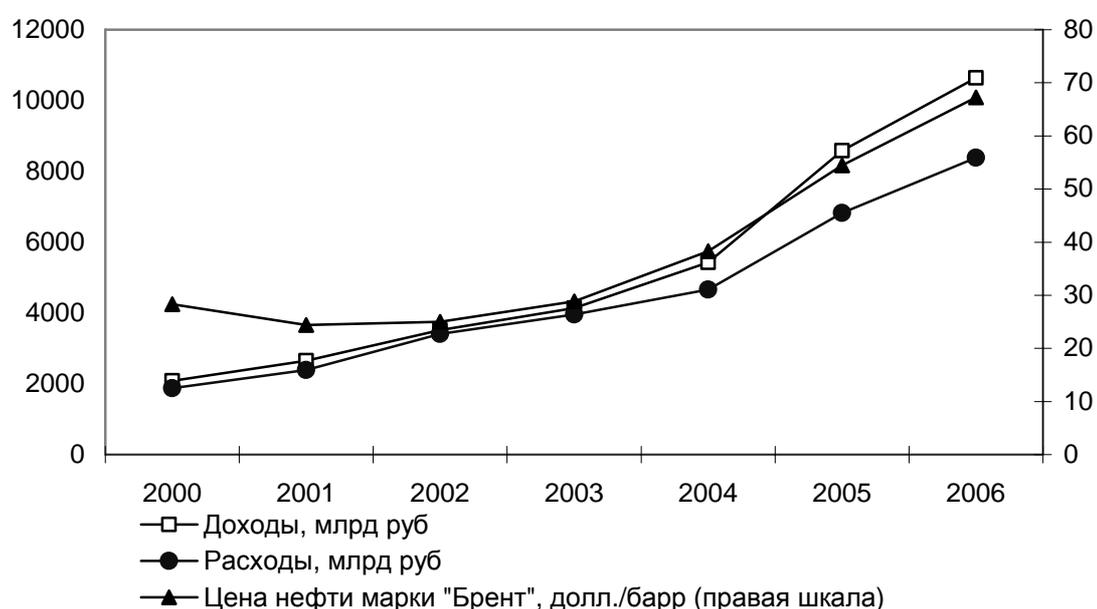
**Рис. 12.** Поступления отдельных налогов в бюджет расширенного правительства России, % ВВП

Структурная составляющая налоговых доходов федерального бюджета, не связанная с конъюнктурой нефтяных цен, достигла максимума в 2002 г. (18,9%). Потом она сократилась (2006 г. – 15,2% ВВП)<sup>22</sup>. Конъюнктурная ком-

<sup>22</sup> Расчеты ИЭПП. Структурная составляющая доходов бюджета оценивается на базе средней цены на нефть за 1990–2006 гг.

понента, обусловленная высокими ценами на нефть, начиная с 2003 г. росла. В 2006 г. она составила примерно 7% ВВП.

В 2005–2007 гг. сочетание ставших привычными высоких цен на нефть и газ и экономического роста делает экспансию государственных финансовых обязательств неизбежной. Отсюда – национальные проекты, инвестиционный фонд, меры, связанные с финансированием демографической политики. Министерству финансов РФ удавалось поддерживать темпы роста расходов бюджета в пределах, близких к темпам роста ВВП, более того, добиться снижения доли расходов расширенного правительства в ВВП (см. рис. 13, табл. 3).



Источник: IMF IFS, Минфин РФ.

Рис. 13. Доходы бюджета расширенного правительства и цены на нефть в номинальном выражении, 2000–2006 гг.

Таблица 3

**Исполнение бюджета расширенного правительства,  
% ВВП, 1999–2006 гг.**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доходы	33,8	38,3	38,4	37,8	37,1	37,5	39,7	40,0
Расходы	35,3	34,3	35,2	36,3	36,0	32,9	31,6	31,5
Профицит	-1,5	4,0	3,2	1,5	1,1	4,6	8,1	8,5

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

К объему бюджетных обязательств это не относится. Национальные проекты рассчитывались на 2–3 года. Но они создают долгосрочные бюджетные обязательства. Трудно возражать против оснащения школ электроникой, их

подключения к Интернету. Принимая это решение, разумно подумать, что речь идет не о разовых вложениях. Электронику придется обновлять, за доступ к Интернету – платить.

Средства инвестиционного фонда в приоритетном порядке направляются на финансирование инфраструктурных объектов – против чего нет возражений. Такие объекты придется не только строить, но и эксплуатировать. Содержание скоростной магистрали Москва – Санкт Петербург стоит дорого. Оценок долгосрочных бюджетных последствий принятых решений не существует.

Вложение средств в проекты, связанные со здравоохранением, предполагает значительные ассигнования на закупку высокотехнологичного оборудования. Его эксплуатация потребует расходов на приобретение запасных частей, технологических материалов. Средства на эти цели в проект не заложены. Доступная информация не позволяет предположить, что кто-либо просчитывал финансовые последствия реализации проекта материнского капитала для российского бюджета хотя бы на 10 лет вперед. Планируется выделение кредитов на 8 лет на строительство современных животноводческих комплексов с субсидированием государством процентной ставки (2/3 ставки рефинансирования ЦБ). Проект рассчитан на 3 года. Льготы на кредиты – на 8 лет. Долгосрочные бюджетные последствия, по-видимому, не просчитаны.

Подобные решения определяют перспективы бюджетной политики на годы вперед. Не все это, к сожалению, понимают.

Сигнал, который получила экономика, очевиден. Линия на ограничение доли государственных расходов в ВВП осталась в прошлом. На повестке дня – разработка новых программ бюджетных ассигнований. Чтобы противостоять тенденции роста государственных расходов в ВВП, нужны политическая воля и последовательность усилий. В 2005–2007 гг. власти продемонстрировали, что их резервы исчерпаны. Отсюда последствия для налоговой политики.

### *К бюджетному консерватизму*

В XIX в. представление о том, что увеличение расходов бюджета надо подкреплять повышением налогов, было аксиомой. Руководителям английских финансов того времени идея, что можно проголосовать за закон о бюджетных обязательствах и не сказать, за счет увеличения каких налогов удастся их профинансировать, в голову не приходила.

Две принципиальные новации XX в.: представление о бюджете, который должен быть сбалансирован с учетом циклических колебаний, связанных с рынком, и экономической конъюнктуры, и о том, что решения по расходам, за которые придется отвечать тем, кто придет в правительство позже, – элемент эффективной экономико-политической тактики. Они позволили уйти от жесткой логики финансового консерватизма XIX в. Но общие правила игры принципиально не поменялись. Как и семейный бюджет, государственный в дол-

госрочной перспективе приходится сводить так, чтобы расходы соответствовали доходам. Даже в 1950-х – 1960-х годах на фоне экспансии государственных финансовых ресурсов тот факт, что руководители правительства, намеревающиеся повысить расходы, должны подумать, за счет повышения каких налогов это придется обеспечить, был аксиомой.

Нараставший с 1970-х годов кризис государственных финансов изменил положение. Политические проблемы, связанные с сокращением государственных расходов, на фоне непопулярности роста налоговых ставок сделали модной идею, что доходы бюджета можно увеличить, не повышая, а снижая налоги. То, что высокие налоги могут вести к сокращению поступлений бюджета, известно, по меньшей мере, со времен классической работы Адама Смита «О причинах и природе богатства народов». Для ее автора вопрос о бремени налогов был равнозначен вопросу о государственных расходах.

В 70–80-х годах XX в. становится популярным другой вариант трактовки связи уровня ставок налогообложения и доходов государства. Тезис о возможности путем снижения налоговых ставок компенсировать потенциальные потери бюджета, добившись сокращения уклонения от налогов, получает широкое распространение. С точки зрения здравого смысла он внушает доверие. Государство, пытающееся изъять из экономики слишком много, может снизить объемы легальной экономической деятельности. Однако связь между уровнем налогообложения и доходами в конкретных странах по данным налогам надежно оценить никому не удавалось.

Накопленный в последнее десятилетие опыт налоговых реформ позволяет если не точно предсказать, то хотя бы предположить связанное с ними развитие событий в государственных финансах. Если в результате реформы снижаются налоговые ставки и устраняется их прогрессия, налоговая система упрощается, сокращается число налоговых льгот, то с высокой степенью вероятности итогом может стать увеличение налоговых сборов. Но это гипотеза, которую каждый раз приходится проверять на практике.

В 2000–2002 гг. такая реформа была проведена в России. Ее элементами стали введение плоского подоходного налога, регрессивного социального налога, отмена оборотных налогов, налога с продаж, снижение ставки налога на прибыль, сокращение налоговых льгот. Результатом стало увеличение бюджетных поступлений. Анализ поступлений подоходного налога по регионам подтвердил, что реформа стала фактором повышения доходов бюджета<sup>23</sup>. Но делать из этого вывод, что снижение налоговых ставок гарантированно приводит к росту собираемости доходов, – грубая ошибка.

В финансовой истории реформы, позволившие совместить снижение ставок и рост государственных доходов, – скорее, исключение, чем правило. То, что потенциал повышения доходов на основе подобной стратегии после реформы 2000–2002 гг. в России сохранился, – неочевидно. Для надежды на

---

<sup>23</sup> Синельников-Мурылев С., Баткитбеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. Научные труды № 52Р. М.: ИЭПП, 2003.

успех налоговых новаций, связанных со снижением ставок, нужна решимость сделать серьезные шаги по унификации налогового режима, отказу от его специальных, льготных элементов, таких, например, как режимы налогообложения в свободных экономических зонах, упрощенные системы налогообложения малого бизнеса. Это конфликтные меры. Убедительных свидетельств того, что российские власти готовы встать на этот путь, нет. Значит, в финансовой политике пора возвращаться к здравому смыслу.

Если руководство страны взяло курс на наращивание доли государственных доходов в валовом внутреннем продукте, разговоры о снижении ставок основных налогов, о выборе того, что лучше сократить – ставки НДС или ЕСН, стоит ли вообще отказаться от НДС, заменив его налогом с продаж, сознательно пойти на связанное с этим сокращение государственных доходов, пора прекратить. Речь стоит вести о том, за счет повышения каких налогов, поступления от которых в наименьшей степени зависят от конъюнктуры нефтяного рынка, будут финансироваться программы наращивания государственных расходов.

\*\*\*

Подведем некоторые итоги. Динамичный экономический рост, последовавший за постсоциалистической рецессией, успехи налоговой реформы 2000–2002 гг., изменение конъюнктуры нефтегазового рынка, повышение доходов российского бюджета проложили дорогу для быстрого по стандартам финансовой истории увеличения государственных доходов. Рост возможностей государства привел к экспансии его обязательств. Это имеет долгосрочные последствия. Заданные принятыми решениями проблемы будут определять альтернативы российской финансовой политики на десятилетия вперед.

Ключевая проблема российских финансов – обеспечение устойчивости национальной пенсионной системы, сохранение привычных соотношений средней пенсии и заработной платы в условиях стареющего общества, где на одного работающего приходится все больше пенсионеров. Вместе с принятыми обязательствами по другим направлениям это задает тенденцию повышения доли государственных расходов в ВВП. Специфика России в том, что эти проблемы накладываются на тенденцию снижения доли нефтегазовых доходов в ВВП. Именно в этом вызов финансовой стабильности нашей страны.

Решать эту проблему лучше сегодня, а не тогда, когда ситуация станет неуправляемой. Речь идет о следующих стратегических решениях:

1. Направление доходов, обусловленных высокими ценами на углеводородное сырье, на укрепление финансовой базы накопительной части пенсионной системы. Это предполагает включение в нее и тех граждан России, которые сейчас права на накопительную пенсию не имеют.

2. Реализация программы приватизации государственного имущества, направление мобилизуемых доходов на финансирование накопительной пенсионной системы.
3. Стабилизация налоговых поступлений, в наименьшей степени связанных с доходами от нефти и газа, отказ от снижения ставок по налогам, в минимальной степени зависимых от конъюнктуры рынка углеводородов, который не подкреплён решениями по ограничению расходных обязательств бюджета.

Есть смысл – по примеру Норвегии – преобразовать Стабилизационный фонд в Пенсионный фонд для будущих поколений пенсионеров, гарантировав тем самым выполнение основных социальных обязательств государства независимо от колебаний нефтяной конъюнктуры на долгие годы. Разумеется, необходимо предусмотреть и выделение из него резерва на случай форс-мажорных обстоятельств.

На фоне высоких нефтяных доходов от долгосрочных финансовых проблем легко отмахнуться. Опыт Советского Союза продемонстрировал: за такую политику приходится дорого платить.

## Раздел 1. Социально-политический фон

### 1.1. Государственная политика и государственные институты в 2006 г.<sup>1</sup>

#### 1.1.1. Основные тенденции экономико-политического развития

Минувший год не отмечен яркими событиями в экономике или политике. Власть продолжала курс, намеченный в предыдущие годы. Не было и каких-то особых внешних вызовов, которые оказывали бы существенное влияние на экономическую жизнь страны и требовали специального реагирования.

Макроэкономические показатели подтверждают это наблюдение (табл. 1). Экономика росла устойчивым, хотя и не слишком высоким темпом – более высоким, чем среднемировой или западноевропейский, но никак не обеспечивающим решение столь популярной еще недавно задачи «удвоения ВВП». Да и сама эта задача как-то незаметно ушла на задний план. Практически ни один значимый показатель не демонстрировал существенного изменения – ни в лучшую, ни в худшую сторону.

Экономический рост России продолжал существенно опережать наиболее развитые страны мира, однако несколько отставал от большинства стран постсоветского пространства (табл. 2). В сравнении со странами Центральной и Восточной Европы российские темпы роста выглядят в основном удовлетворительными (за исключением стран Балтии), подтверждая выявленную после завершения переходного периода закономерность: «чем дальше от Брюсселя, тем выше экономический рост»<sup>2</sup>.

Позитивную динамику демонстрируют инвестиции, особенно иностранные. Причем происходит это в ситуации, когда государство явно активизирует свою роль в экономической жизни, наращивая активы государственных предприятий, работающих в наиболее привлекательных при нынешней конъюнктуре секторах (отрасли топливно-энергетического комплекса).

Правительство продолжало проводить осторожную финансовую политику. Росли средства Стабилизационного фонда и золотовалютные резервы. Хотя бюджетная политика ослабла (расходы федерального бюджета в номинальном выражении увеличились более чем на 20% по сравнению с предыдущим годом) и, следовательно, зависимость государственного сектора от внешнеэкономической конъюнктуры возросла, пока нет оснований говорить об отказе от консервативной бюджетной политики и о начале раскрутки бюджетного популизма. Как теперь понятно, недопущение популизма в условиях обилия денежных средств – задача не из простых, и на протяжении минувше-

---

<sup>1</sup> Автор выражает признательность В. Новикову и О. Кочетковой за помощь при подготовке настоящего раздела обзора.

<sup>2</sup> См. подробнее: Ослунд А. Парадокс евразийского роста // Россия в глобальной политике. 2006. Т. 4. № 6.

го года финансовые власти продолжали поиск аргументов и решений, которые блокировали бы мощный поток популистских требований и призывов. Это было особенно важно для политики предвыборного года.

Завершился первый год реализации национальных проектов. Сформулированные В. Путиным осенью 2005 г., они стали стержнем социальной и бюджетной политики страны, в значительной мере аккумулируя бюджетные расходы и придавая экономической политике правительства социальный акцент. Теперь к четырем изначально предложенным проектам (здравоохранение, образование, сельское хозяйство и жилье) добавились проблемы преодоления демографического кризиса.

Нацпроекты стали отражением общей тенденции перехода к средне- и долгосрочной политике. За последнее время отчетливо проявился спрос на программы развития всей страны, а также отдельных ее регионов и секторов экономики. Началась разработка десятилетней социально-экономической стратегии страны. Был подготовлен Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности, содержащий трехлетние ориентиры деятельности правительства; соответствующие доклады подготовлены министерствами и ведомствами. Впервые осуществлен переход к трехлетнему бюджетному планированию, что является беспрецедентным в отечественной экономической истории: даже в условиях советской плановой экономики не удавалось вывести бюджетные проектировки за рамки одного года. Субъекты Федерации приступили к разработке долгосрочных (на 10–15 лет) стратегий и среднесрочных (на 3–5 лет) программ своего социально-экономического развития. Правительство периодически рассматривает стратегии развития отдельных производственных и инфраструктурных секторов.

На протяжении 2006 г. правительство продолжало активно работать над разработкой и практической реализацией «институтов развития». Особые экономические зоны, концессионные соглашения и Инвестиционный фонд стали фактом экономической жизни. Параллельно шла интенсивная работа над созданием правовых и организационных основ Государственной корпорации развития (или Банка развития), которая стала бы источником инвестиций для крупных проектов, поддерживаемых государством. По-видимому, в 2007 г. эта работа будет завершена, и в России появится целостная система так называемых «институтов развития».

Продолжился процесс консолидации важнейших (стратегических) секторов экономики в руках или под контролем государства. Последние годы продемонстрировали наличие двух принципиальных моделей восстановления госконтроля над ключевыми активами – через судебную процедуру («модель «ЮКОСа») и через выкуп («модель «Сибнефти»)<sup>3</sup>. Прецедент «ЮКОСа» сыграл свою демонстрационную роль, и в минувшем году абсолютно домини-

---

<sup>3</sup> См.: Экономическая политика 2005 г.: определение приоритетов // Российская экономика в 2005 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 27. М.: ИЭПП, 2006.

нировала вторая модель. Наиболее ярким примером стал приход в проект «Сахалин-2» ОАО «Газпром», выкупившего у западных корпораций контрольный пакет акций. В той же логике можно рассматривать формирование Объединенной авиастроительной корпорации. Наконец, была выдвинута идея законопроекта, регулирующего доступ иностранного капитала к российским производственным активам.

В 2006 г. существенным образом менялось внешнее позиционирование России. Можно наблюдать две противоположные тенденции в этом отношении. С одной стороны, налицо продолжение процесса вхождения России в структуры современного мира. С другой стороны, наглядно проявилось ухудшение отношений России с западным миром, иначе говоря, с развитыми рыночными демократиями.

Первая тенденция была связана с продолжением и завершением процессов, начавшихся достаточно давно: переговоры о присоединении к ВТО, более или менее успешно (и уж, во всяком случае, спокойно) прошло председательствование в «большой восьмерке». В этом ряду следует также отметить и либерализацию валютного регулирования в части движения капитальных средств, что формально превращает рубль в полностью конвертируемую валюту (в отличие от введенной еще в 1992 г. конвертируемости рубля по текущим операциям). Однако эти события и тенденции пока не стали фактором интеграции России в сообщества развитых рыночных демократий.

Вторая тенденция, к сожалению, отражает проблемы – охлаждение (и даже обострение) отношений с ЕС, критика новейших политических тенденций развития России, как идущих вразрез с принципами демократии. Дополнительные сложности создают четко обозначившиеся в минувшем году намерения России упорядочить свою тарифную политику в отношении цен на энергоресурсы. Попытка перейти на мировые цены в отношениях с партнерами по СНГ вызывает не только недовольство этих стран (что вполне понятно), но и критику других европейских стран, которые видят в этом одновременно и энергетический шантаж бывших союзных республик, и риски для собственной энергобезопасности (поскольку нефте- и газопроводы проходят по территориям стран, для которых повышаются тарифы). Для России особые сложности создаются еще и потому, что в рамках своего председательствования в «восьмерке» в качестве одной из ключевых тем был выдвинут лозунг энергобезопасности – как раз то самое требование, которое, по мнению западных партнеров, подрывается пересмотром тарифов на поставки газа в «ближнее зарубежье».

*Таблица 1*

**Основные экономические показатели послекризисного периода (1999–2006 гг.)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>ВВП</b> (% к предыдущему году)	106,4	110,0	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	106,7
<b>Индекс промышленного производства</b> (% к предыдущему году)	111,0	108,7	102,9	103,1	108,9	108,3	104,0	103,9
<b>Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий</b> (% к предыдущему году)	104,1	107,7	107,5	101,5	101,3	103,0	102,4	102,8
<b>Инвестиции в основной капитал</b>								
<i>млрд руб.</i>	670,4	1165,2	1504,7	1762,4	2186,4	2804,8	3534,0	4482,7
<i>% к предыдущему году</i>	105,3	117,4	110,0	102,6	112,5	117,0	110,5	113,5
<b>Иностранные инвестиции</b> ( <i>млрд долл.</i> )	9,6	11,0	14,3	19,8	29,7	40,5	53,7	55,1
В том числе:								
<i>прямые инвестиции</i>	4,3	4,4	4,0	4,0	6,8	9,4	13,1	13,7
<i>портфельные инвестиции</i>	0,031	0,145	0,451	0,472	0,401	0,333	0,453	3,182
<i>прочие инвестиции</i>	5,3	6,4	9,8	15,3	22,5	30,8	40,1	38,2
<b>Внешнеторговый оборот</b>								
<i>млрд долл.</i>	115,1	149,9	155,6	168,3	212,0	280,6	368,9	468,4
<i>% к предыдущему году</i>	86,9	130,2	103,8	108,1	126,0	132,4	131,5	127,0
<b>экспорт товаров</b>								
<i>млрд долл.</i>	75,6	105,0	101,9	107,3	135,9	183,2	245,3	304,5
<i>% к предыдущему году</i>	101,5	139,0	97,0	105,3	126,7	134,8	132,9	125,0
<b>импорт товаров</b>								
<i>млрд долл.</i>	39,5	44,9	53,8	61,0	76,1	97,4	125,3	163,8
<i>% к предыдущему году</i>	68,1	113,5	119,8	113,4	124,8	128,0	128,7	129,3
<b>Доходы бюджета</b> (в % ВВП)								
<i>консолидированный бюджет</i>	25,2	28,5	29,3	32,1	31,1	32,3	35,2	35,5
<i>федеральный бюджет</i>	12,7	15,5	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,6
<b>Расходы бюджета</b> (в % ВВП)								
<i>консолидированный бюджет</i>	26,3	25,6	26,4	31,1	29,7	27,8	27,5	27,5
<i>федеральный бюджет</i>	14,0	14,2	14,8	18,9	17,8	15,8	16,3	16,1
<b>Профицит / Дефицит (-) бюджета</b> (% ВВП):								
<i>консолидированный бюджет</i>	-1,1	2,8	2,9	1,0	1,4	4,5	7,7	8,0
<i>федеральный бюджет</i>	-1,1	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,4	7,5
<b>Оборот розничной торговли</b> (% к предыдущему году)	94,2	109,0	111,0	109,3	108,8	113,3	112,8	113,0
<b>Индекс потребительских цен</b> (% к декабрю предыдущего года)	136,5	120,2	118,6	115,1	112,0	111,7	110,9	109,0
<b>Индекс цен производителей промышленных товаров</b> (% к декабрю предыдущего года)	170,7	131,9	108,3	117,7	112,5	128,8	113,4	1110,4
<b>Общая численность безработных, на конец периода</b> ( <i>млн чел.</i> )	9,4	7,6	6,4	5,8	6,2	6,0	5,7	5,1
<b>Денежные доходы в среднем на душу населения в месяц</b> ( <i>руб.</i> )	1658,9	2281,1	3062,0	3947,2	5170,4	6410,4	8023,2	9911

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2006 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Реальные располагаемые денежные доходы</b> (% к соотв. периоду предыдущего года)	87,7	112,0	108,7	111,1	115,0	110,4	111,1	110,0
<b>Международные резервные активы</b> (на конец периода, млрд долл.)	12,5	28,0	36,6	47,8	76,9	124,5	182,2	303,7
<b>Совокупный объем средств Стабилизационного фонда Российской Федерации:</b>								
млрд руб.						522,3	1 237,0	2346,9
млрд долл.						18,8	42,3	89,1

\* Предварительная оценка

Источник: Росстат, ЦБ РФ.

Таблица 2

### Динамика ВВП в отдельных странах, % в год

Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Австрия	3,3	3,4	0,8	0,9	1,1	2,4	2	2,8
Азербайджан	11,4	6,2	6,5	8,1	10,4	10,2	24,3	25,6
Армения	3,3	6	9,6	13,2	13,9	10,1	13,9	7,5
Беларусь	3,4	5,8	4,7	5	7	11,4	9,3	7
Бельгия	3,1	3,7	1,2	1,5	0,9	2,4	1,5	2,7
Болгария	2,3	5,4	4,1	4,9	4,5	5,7	5,5	5,6
Босния и Герцеговина	9,5	5,4	4,3	5,3	4,4	6,2	5	5,5
Великобритания	3	3,8	2,4	2,1	2,7	3,3	1,9	2,7
Венгрия	4,2	6	4,3	3,8	3,4	5,2	4,1	4,5
Германия	1,9	3,1	1,2	0	-0,2	1,2	0,9	2
Греция	3,4	4,5	5,1	3,8	4,8	4,7	3,7	3,7
Грузия	3	1,9	4,7	5,5	11,1	5,9	9,3	7,5
Дания	2,6	3,5	0,7	0,5	0,7	1,9	3,2	2,7
Израиль	2,9	8,7	-0,6	-0,9	1,5	4,8	5,2	4,1
Индия	6,9	5,3	4,1	4,3	7,2	8	8,5	8,3
Ирландия	10,7	9,2	5,7	6	4,3	4,3	5,5	5,8
Исландия	4,3	4,1	3,8	-1	3	8,2	5,5	4
Испания	4,7	5	3,5	2,7	3	3,1	3,4	3,4
Италия	1,9	3,6	1,8	0,3	0	1,1	0	1,5
Казахстан	2,7	9,8	13,5	9,8	9,3	9,6	9,4	8,3
Канада	5,5	5,2	1,8	2,9	1,8	3,3	2,9	3,1
Кипр	4,8	5	4,1	2,1	1,9	3,9	3,7	3,5
Киргизская Республика	3,7	5,4	5,3	0	7	7	-0,6	5
Китай	7,1	8,4	8,3	9,1	10	10,1	10,2	10
Корея	9,5	8,5	3,8	7	3,1	4,7	4	5
Латвия	4,7	6,9	8	6,5	7,2	8,6	10,2	11
Литва	-1,7	4,7	6,4	6,8	10,5	7	7,5	6,8
Люксембург	8,4	8,4	2,5	3,6	2	4,2	4	4
Молдова	-3,4	2,1	6,1	7,8	6,6	7,4	7,1	3
Норвегия	2,1	2,8	2,7	1,1	1,1	3,1	2,3	2,4

*Продолжение таблицы 2*

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Польша	4,5	4,2	1,1	1,4	3,8	5,3	3,4	5
Португалия	3,9	3,9	2	0,8	-1,1	1,2	0,4	1,2
Россия	6,4	10	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	6,7
Румыния	-1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	5,5
Свазиленд	3,5	2,6	1,6	2,9	2,4	2,1	1,9	1,2
Сербия	-18	5,2	5,1	4,5	2,4	9,3	6,3	5,5
Словакия	1,5	2	3,2	4,1	4,2	5,4	6,1	6,5
Словения	5,4	4,1	2,7	3,5	2,7	4,2	3,9	4,2
США	4,4	3,7	0,8	1,6	2,5	3,9	3,2	3,4
Таджикистан	3,7	8,3	10,2	9,1	10,2	10,6	6,7	8
Туркмения	16,5	18,6	20,4	15,8	17,1	14,7	9,6	9
Турция	-4,7	7,4	-7,5	7,9	5,8	8,9	7,4	5
Узбекистан	4,3	3,8	4,2	4	4,2	7,7	7	7,2
Украина	-0,2	5,9	9,2	5,2	9,6	12,1	2,6	5
Финляндия	3,9	5	2,6	1,6	1,8	3,5	2,9	3,5
Франция	3	4	1,8	1,1	1,1	2	1,2	2,4
Хорватия	-0,9	2,9	4,4	5,6	5,3	3,8	4,3	4,6
Чешская Республика	1,3	3,6	2,5	1,9	3,6	4,2	6,1	6
Чили	-0,8	4,5	3,4	2,2	3,9	6,2	6,3	5,2
Швейцария	1,3	3,6	1	0,3	-0,3	2,1	1,9	3
Швеция	4,5	4,3	1,1	2	1,7	3,7	2,7	4
Эстония	0,3	7,9	6,5	7,2	6,7	7,8	9,8	9,5
Япония	-0,2	2,9	0,4	0,1	1,8	2,3	2,6	2,7

*Источник:* International Monetary Fund, World Economic Outlook Database.

### 1.1.2. Проблемы экономического роста

Вопросы экономического роста оставались в числе ведущих в экономико-политических дискуссиях 2006 г. Однако произошла некоторая трансформация обсуждения этого вопроса.

Наблюдается деполитизация дискуссии: ввиду того что ни одна из принципиальных (альтернативных) моделей экономического роста не была выбрана высшими должностными лицами в качестве общегосударственной, принятие решений о конкретных мерах в рамках этих моделей и обсуждение их обоснованности переместилось в отдельные заинтересованные ведомства и их подразделения. При этом тематика «удвоения ВВП» уходит на периферию дискуссии и, хотя официально и не отменена, явно перестает интересовать политическую элиту страны. Последнее можно только приветствовать, поскольку всякая фетишизация количественных показателей может только дестимулировать реальный рост, сопровождаемый структурными реформами.

#### Модели роста и отношение к промышленной политике

В прошлые годы сформировалось 4 основных подхода к консолидации экономического роста: дирижистский (на основе госинвестиций), «чеболистский» (через активное развитие финансово-промышленных групп), последовательно-либеральный (за счет резкого снижения бюджетной и регуляторной

нагрузки на экономику) и институциональный (формирование современной институциональной среды, приближенной к западным аналогам)<sup>4</sup>.

Отчетливо проявившееся в 2006 г. завершение активной дискуссии между их сторонниками связано не с победой одного из подходов. Проводимая в настоящее время в России экономическая политика содержит элементы всех 4 подходов к консолидации экономического роста. Налицо рост регулятивной и инвестиционной активности государства. Происходит укрепление финансово-промышленных групп, особенно подконтрольных государству, причем российской особенностью является их подконтрольность не только фактическая (как у южнокорейских чеболей), но и формальная, поскольку контрольные пакеты ведущих финансово-промышленных групп или уже принадлежат государству, или движутся в этом направлении. Одновременно частью официальной политики остается задача снижения доли бюджета в ВВП. Хотя на протяжении последних двух лет этот показатель растет, трехлетняя бюджетная проектировка ориентирует на его снижение в среднесрочной перспективе. Наконец, стержнем правительственной стратегии является формирование и укрепление институтов, характерных для современных рыночных демократий.

Иными словами, в настоящее время основополагающими принципами государственной политики являются:

- макроэкономическая и политическая стабильность;
- развитие институтов современного рынка;
- активное государственное вмешательство в организацию хозяйственной жизни.

Однако остается открытым вопрос: насколько устойчивой может быть подобная экономико-политическая конфигурация? Естественно, она будет устойчивой, пока внешнеэкономическая конъюнктура позволяет совмещать макроэкономическую стабильность с государственным вмешательством. Эта ситуация может сохраняться довольно долго, но не вечно. И выбор последовательности в преимущественной опоре на ту или иную модель роста сделать все равно придется.

Стимулирование промышленного роста было в 2006 г. одним из стержневых в правительственных дискуссиях. Премьер М. Фрадков даже выступил с инициативой создания специальной правительственной комиссии по вопросам промышленной политики. Характерной особенностью этой дискуссии было то, что она была связана не с замедлением темпов роста, но с неудовлетворенностью тем, что рост происходил прежде всего за счет торговли и иных секторов услуг, а не высокотехнологичных компаний.

Впрочем, ускоренное развитие сектора услуг является оправданной реакцией на структурное наследие советской экономики и, более того, может сочетаться с развитием высоких технологий. Так, закупки ИТ крупными рос-

---

<sup>4</sup> См.: Мау В. Экономико-политические итоги 2002 г. и особенности экономической политики в преддверии выборов // Российская экономика в 2002 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 24. М.: ИЭПП, 2003.

сийскими торговыми организациями сопоставимы с затратами на ИТ в нефтегазовом секторе<sup>5</sup>. Причем в США лидеры розничной торговли обеспечили приблизительно 50% преимущества США в росте производительности перед Европой за последние 10 лет (еще 25% приходится на долю аналогичного прогресса в оптовых цепочках поставок)<sup>6</sup>.

Вопрос о промышленной политике периодически возникал в политической дискуссии на протяжении всех 15 лет посткоммунистического развития. Когда речь заходила о промышленной политике, под ней понимали, как правило, определение государством приоритетных секторов и производств и сосредоточение на них различных форм поддержки, прежде всего при помощи бюджетных вливаний. Такая промышленная политика достаточно хорошо известна многим развитым странам, не только России. Она имеет корни в индустриальном прошлом – в эпохе, когда доминировали крупные индустриальные формы и когда можно было достаточно четко определить наиболее перспективные сектора и производства. В индустриальную эпоху можно было определить долгосрочные отраслевые перспективы экономического роста, сосредоточить на них финансовые (бюджетные) ресурсы и достичь поставленных целей. Именно так осуществлял индустриализацию Советский Союз, но схожие (хотя и не столь жесткие) инструменты использовались и в западных странах.

Большинство рекомендаций относительно промышленной политики в 1990-е годы основывалось именно на такой логике. И именно эта логика вызвала резкое неприятие либеральных критиков, которые настаивали на невозможности или недопустимости использования логики индустриализации в современную эпоху. Высокий динамизм изменения потребностей и возможностей их удовлетворения, быстрое технологическое обновление резко снижают прогнозируемость развития производства. Определение долгосрочных приоритетов как основания для принятия масштабных бюджетных решений становится невозможным – и безответственным. Не говоря уже о проблемах посткоммунистической России, где вследствие слабости политических институтов взамен направляемой государством инновационности скорее разовьется «политическое предпринимательство».

Однако в последнее время осмысление проблем промышленной политики, похоже, перешло в новую фазу, свидетельствующую о повышении зрелости отечественной политической элиты.

*Во-первых*, президент сформулировал национальные приоритеты, и ими стали отнюдь не отрасли промышленности, а развитие человека. Акцент на образование, здравоохранение, жилищные условия и собственно воспроизводство человека (проблема снижения рождаемости) стал принципиально важным шагом в преодолении логики индустриализма и, вообще, советского понимания экономических проблем и признания реалий постиндустриальной эпохи.

---

<sup>5</sup> См. *CNews Analytics, 2006*.

<sup>6</sup> Rogoff K. Wall-to-Wall Wal-Mart? ( <http://www.project-syndicate.org/commentary/rogoff15> )

*Во-вторых*, количественные ориентиры роста (требование «удвоения ВВП») все более уступают место осознанию важности обеспечения качества роста, прежде всего его инновационной базы – тема инновационности становится одной из центральных при обсуждении задач и механизмов экономической политики. В дискуссиях 2006 г. все чаще звучала неудовлетворенность ситуацией, когда распространение высоких технологий остается низким.

Последнее относится как к структуре промышленного и индивидуального потребления, так и к структуре производства и, в частности, экспорта. Так, доля высокотехнологичного экспорта в общем его объеме не превышает 4%, что в несколько раз ниже аналогичного показателя не только высокоразвитых стран, но и Китая (более 25%)<sup>7</sup>.

Иными словами, в минувшем году достаточно отчетливо проявилось понимание того, что современная промышленная политика, чтобы действительно быть современной и эффективной, должна существенно отличаться от того, что понималось под ней на протяжении большей части XX в. Теперь речь преимущественно идет о формировании системы стимулов для развития различных промышленных секторов без жесткого выделения их приоритетов.

В качестве ключевых инструментов промышленной политики российское правительство предлагает частно-государственное партнерство, политику валютного курса (сдерживание укрепления), таможенно-тарифное регулирование, техническое регулирование, поддержку несырьевого экспорта и некоторые другие формы.

### Институты развития

Важную роль в стимулировании экономического роста должны сыграть особые экономические зоны, Инвестиционный фонд, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Венчурный фонд (Российская венчурная компания), Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), Корпорация (или банк) развития. В минувшем году началась практическая реализация первых трех инструментов. АИЖК существует уже несколько лет. Власти приступили к активной проработке проблем венчурного финансирования и Банка развития.

Две промышленно-производственные (в Липецкой области и Татарстане) и четыре технико-внедренческие (в Дубне, Зеленограде, Санкт-Петербурге и Томске) *особые экономические зоны (ОЭЗ)* были созданы в 2006 г. Еще рано говорить об их практической результативности. Идет процесс обустройства инфраструктуры зон, ведутся переговоры с потенциальными кандидатами на получение статуса резидентов. Желающих разместить производство в ОЭЗ немало, однако пока не прослеживается каких-то прорывных проектов, за которыми стояли бы мощные инвестиции или уникальные технологии. Впрочем, это и неудивительно: с одной стороны, российские ОЭЗ не дают сколько-нибудь значимых налоговых преференций, а с другой –

---

<sup>7</sup> См.: Центр развития. Обзорение российской экономики (за период с 12 по 25 декабря 2006 г.).

требуется время для обустройства инфраструктуры зон. Кроме того, обозначилась и проблема, которую следовало бы учесть при развитии этого механизма стимулирования инвестиций: привлекать в специальные зоны следует прежде всего производителей экспортной продукции, не допуская искажения условий для конкуренции внутри страны. Пока же, следуя инерции кризисного десятилетия, большинство зон ориентировано на производство импортозамещающей продукции.

В 2006 г. были приняты также поправки в закон, вводящие особые экономические зоны туристско-рекреационного типа (ОЭЗ-ТРТ). Существенной особенностью этих зон является практически полное отсутствие налоговых льгот и перенесение стимулирующего акцента на государственные инвестиции в инфраструктуру (производственную, коммунальную, транспортную), причем федеральные инвестиции должны сочетаться с инвестициями из региональных и муниципальных бюджетов. По сути, выбор федеральным правительством ОЭЗ-ТРТ близок к отбору проектов, финансируемых из инвестиционного фонда: государство берет на себя инфраструктурные издержки, которые не только способствуют развитию данного вида бизнеса, но и вообще создают дополнительные стимулы для подъема экономики региона. Это делает режим ОЭЗ-ТРТ привлекательным для субъектов Федерации, которые получают дополнительный ресурс для обустройства потенциально привлекательных для туризма территорий. В результате прошедшего конкурса победителями стали Иркутская область и Бурятия, Алтайский край и Республика Алтай, Краснодарский и Ставропольский края, а также Калининградская область.

Обращает также внимание тот факт, что Калининградская область сочетает теперь на своей территории два режима ОЭЗ: в 2006 г. начал действовать Общий закон об особой экономической зоне в Калининградской области, и одновременно она получила возможность развивать отдельные участки на побережье Балтийского моря в режиме ОЭЗ-ТРТ. Общий закон об ОЭЗ в этой области стал результатом острой многолетней дискуссии относительно возможности и целесообразности существования специального экономического режима в этом регионе. Новый закон сменил действовавший с 1996 г. специальный режим, в основе которого были таможенные льготы на ввоз в регион товаров потребительского и производственного назначения. Сыграв некоторую положительную роль в адаптации некогда закрытого милитаризованного региона к рыночным условиям, старый механизм преимущественно стимулировал импорт товаров или сборку импортных товаров для последующей реализации на основной территории России. Новый Федеральный закон, вступивший в действие с 1 апреля 2006 г., стимулирует преимущественно инвестиционную активность, предоставляя существенные льготы для тех, кто будет создавать в регионе новые предприятия. Это уже привело к заметному всплеску инвестиционной активности в Калининградской области.

В 2006 г. начал функционировать и *Инвестиционный фонд*. Изначально его предполагалось формировать в рамках федерального бюджета в услови-

ях высокой конъюнктуры цен на топливно-энергетические ресурсы. По сути своей, это деньги, которые при других условиях пошли бы в Стабилизационный фонд. Принимая во внимание мощнейшее давление на финансовые органы с требованиями использовать нефтедоллары «на народное хозяйство», правительство выработало компромиссное решение, выделив часть средств на госинвестиции. Конечно, это решение несколько повышает макроэкономическую уязвимость российской экономики при неблагоприятном изменении нефтяных цен, но оно не является фатальным при соблюдении двух условий. Во-первых, если размер Инвестфонда будет оставаться умеренным в соотношении со Стабилизационным фондом. Во-вторых, если средства Стабфонда 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 демпфирование сокращения других статей бюджетных расходов.

Государственную поддержку предполагается прежде всего использовать при реализации проектов, нацеленных на развитие инфраструктуры общегосударственного значения, на создание и развитие элементов российской инновационной системы, а также на обеспечение институциональных преобразований. В современных условиях особенно важна последняя составляющая – институциональное обновление, являющееся ключевым фактором динамичного развития и инфраструктуры, и инноваций.

В 2006 г. начался отбор проектов на финансирование из *Инвестиционного фонда*. Решение принимает правительственная комиссия по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение. Большинство поступивших в 2006 г. заявок относилось к транспортной отрасли. Преимущество отдается инфраструктурным объектам, принципиально важным для развития регионов или связанных с этой инфраструктурой крупных производственных кластеров. Создаваемые за счет средств Инвестфонда объекты федеральной инфраструктуры стимулируют масштабные инвестиции со стороны частного сектора. Объем Инвестиционного фонда в 2006 г. составил около 95 млрд руб., а в 2007–2009 гг. в соответствии с перспективным финансовым планом – 378 млрд руб.

Отобранные проекты, в общем, могут быть объединены в две группы: во-первых, транспортные, направленные на устранение инфраструктурных ограничений для развития экономики и повышения мобильности населения; во-вторых, проекты, направленные на промышленное развитие территорий и освоение новых месторождений полезных ископаемых. Среди отобранных проектов – строительство «Западного скоростного диаметра» и тоннеля под Невой в Санкт-Петербурге, участка скоростной автомагистрали Москва – Санкт-Петербург в Московской области; крупнейший инфраструктурный проект – комплексное развитие Нижнего Приангарья в Красноярском крае, свя-

занное с формированием крупнейшего производственного кластера в Восточной Сибири; создание транспортной инфраструктуры в Читинской области и Краснодарском крае, ряд других объектов. Доля федерального софинансирования колеблется в них от 13 до 60%, причем чем крупнее проект – тем ниже, как правило, доля государственных средств.

Уже поддержанные проекты далеко не исчерпывают средств, заложенных в Инвестиционный фонд в бюджете 2006 г. Складывающаяся ситуация внушает некоторый оптимизм, поскольку свидетельствует об осторожном подходе к расходованию бюджетных ресурсов на инвестиционные проекты, о понимании крайней уязвимости госинвестиций для неэффективных и прямо коррупционных решений<sup>8</sup>.

В 2006 г. было принято решение и о формировании *Венчурного инвестиционного фонда*. Предполагается, что этот инструмент станет одним из ключевых для стимулирования инновационной активности и освоения промышленностью производства высокотехнологичной продукции. Повышение интереса инвесторов к инновационному сектору предполагается обеспечить за счет снижения их рисков и повышения доходности от венчурных инвестиций при помощи некоторого государственного участия в частных венчурных фондах.

В 2006–2007 гг. уставный капитал Венчурного фонда должен быть профинансирован за счет средств Инвестиционного фонда в размере примерно 15 млрд руб. Предполагается использовать средства Венчурного фонда в том числе (и прежде всего) на развитие нанотехнологий, на увеличение капиталов финансовых институтов, специализирующихся на лизинге, кредитовании и страховании контрактов на приобретение современных технологий.

Наконец, в конце 2006 г. на обсуждение правительства был поставлен вопрос о *Банке (или Корпорации) развития* Российской Федерации, который должен заработать к концу 2007 г. По словам Г. Грефа, этим институтом в России завершается формирование институтов развития. Это очень амбициозный проект, поскольку соответствующая структура должна будет реализовывать государственную инвестиционную политику с точки зрения стимулирования развития новых секторов и производств. Как отмечают многие участники дискуссии, такого рода институт, если только он будет реализован в полной мере, по сути подменит собой правительство и фактически может начать играть роль параллельного бюджета. Такого рода развитие было бы довольно опасным, поскольку государство должно расходовать свои средства по единообразной и прозрачной процедуре. Появление альтернативных бюджетов, хотя и может решить краткосрочные задачи подстегивания инве-

---

<sup>8</sup> Проблема неэффективности и коррупционной уязвимости государственных инвестиционных проектов – отнюдь не специфическая проблема России или развивающихся экономик. О том, с какими проблемами приходится сталкиваться в этой сфере, см.: Флювбьерг Б. Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных объектов // Экономическая политика. 2006. № 1.

стиций, практически всегда оборачивается снижением их эффективности и, в конечном счете, застоєм (или даже кризисом).

Административно-политический, а не коммерческий характер данного учреждения проистекает из того, что Банк развития по своей организационно-правовой форме рассматривается как некоммерческая организация, не ставящая перед собой целью извлечение прибыли. Тем самым предполагается, что данный «банк» будет субсидировать отдельные проекты (или даже отрасли). Однако возможность принятия эффективных и ответственных решений тем самым ставится под сомнение. Данное учреждение должно ориентироваться не на бесприбыльные проекты (т.е. не на субсидирование в буквальном смысле этого слова), а на проекты с длительным сроком окупаемости и потому непривлекательные для обычных коммерческих банков. Даже при таком критерии отбор проектов будет вызывать многие вопросы, как и сами перспективы подобного института.

Помимо создания специальных институтов развития, правительство активно занималось проработкой перспектив развития отдельных отраслей промышленности, считающихся приоритетными для развития национальной экономики. Обсуждались вопросы развития автомобильной и авиационной промышленности, новые технологии и т.п. Правительство одобрило программу развития нанотехнологий, программу «Национальная технологическая база» на 2007–2011 гг. и другие подобного рода программы. Тем самым все более проявлялась тенденция к использованию традиционных дирижистских подходов к экономической политике. Хотя пока эта политика оставалась больше в политической и организационно-административной (консолидация активов) сферах, не влияя глубоко на бюджетные решения.

Формирование институтов развития – политика, вполне объяснимая в государстве, имеющем высокие бюджетные доходы. Однако у такой политики есть два очень существенных ограничения.

Во-первых, финансовые решения как наиболее простые и очевидные могут отвлечь внимание от необходимости решения других (можно сказать, более глубоких) проблем консолидации экономического роста. В последнее время все более отчетливо проявились такие ограничители современного роста, как нехватка высокоэффективного оборудования, усиливающаяся конкуренция с импортом, отсталая структура экспорта и, главное, дефицит квалифицированной рабочей силы. Эти вопросы гораздо важнее поддержки отдельных отраслей и предприятий, и именно они требуют первостепенного внимания от власти.

Во-вторых, существует вопрос о принципиальной возможности решения задач постиндустриального роста с опорой на институты, выработанные преимущественно на предыдущем этапе социально-экономического развития страны и мира. Являются ли институты развития действительно современными, т.е. адекватными вызовам постиндустриальной эпохи? Только время даст ответ на этот вопрос. Пока же мы можем лишь заметить, что при определенных обстоятельствах использование традиционных институтов для решения и

новых модернизационных задач в принципе возможно. Однако за это всегда приходится платить свою цену, которая в среднесрочной перспективе может оказаться слишком высокой. Опора на старые институты способствует повышению ригидности социальной системы, снижает ее адаптивные возможности, необходимые для адекватного реагирования на новые, быстро меняющиеся вызовы. Об этом свидетельствует вся история России в XX в. – и кризис капиталистической модернизации начала столетия, и кризис советской системы.

#### Некоторые вопросы инвестиционной активности

В условиях перехода к модели инвестиционного роста принципиально важным является демонстрация отношения государства к частным инвесторам, в том числе к иностранным. Оценки в этом вопросе отнюдь не могут быть однозначными, прямолинейными. Отнюдь не всегда то, что представляется для инвестора необходимым или, наоборот, нежелательным в логике развитых рыночных демократий, дает однозначно позитивный или негативный результат в условиях развивающихся рынков. Высокая отдача от инвестиций до известных пределов компенсирует «нетрадиционность» отношения к инвесторам, а потому активность иностранного бизнеса может быть достаточно высока в ситуациях, которые по меркам развитых демократий представляются неблагоприятными. Это в особой мере относится именно к иностранному капиталу, который чувствует себя политически несколько более защищенным по сравнению с отечественным бизнесом.

Обычно наличие привлекательных активов в совокупности с предсказуемостью действий властей создает достаточные условия для инвестиционной активности бизнеса, в том числе иностранного. Это тем более заметно в условиях продолжающегося снижения позиций России в рейтингах эффективности госуправления, коррупции, конкурентоспособности и других – при одновременном улучшении позиций в международных кредитных рейтингах.

Одним из важных показателей взаимоотношений российских властей и иностранных инвесторов стало в минувшем году развитие событий вокруг проекта «Сахалин-2», разрабатывавшегося по модели соглашения о разделе продукции (СРП). С точки зрения событий последних трех лет не произошло ничего нового: государство в лице «Газпрома» поставило разработку перспективного месторождения под свой контроль, выкупив у частных инвесторов контрольный пакет акций. Иными словами, была применена «модель «Сибнефти», а не «модель «ЮКОСа», что с позиций внутриполитической логики является позитивным и даже вполне благополучным для инвесторов. Но это благоприятная модель в логике взаимоотношений государства с отечественным бизнесом. А вот устроит ли это иностранных инвесторов? Это вопрос, на который ответ даст только 2007 г.

Пока можно сделать предварительное предположение, что ситуация с «Сахалином-2» вряд ли окажет заметное негативное влияние на активность иностранного бизнеса в части прямых инвестиций. Во-первых, действия вла-

сти в данном случае были достаточно предсказуемыми и относительно корректными (иностранцы получили отступной). Во-вторых, активность иностранного капитала постепенно смещается из топливно-энергетического комплекса в другие отрасли, на контроль за которыми государство не претендует, что вполне соответствует интересам развития национальной экономики. В-третьих, сомнительная эффективность заключенных в середине 1990-х годов соглашений о разделе продукции была достаточно очевидна.

В свое время в СРП видели механизм привлечения иностранных инвестиций в отрасли, требующие крупных вложений в стране с неблагоприятным в политическом и экономическом отношениях инвестиционным климатом. Неэффективная налоговая система требовала индивидуализации налогового режима для проектов, требовавших вложения очень крупных средств, а серьезные политические риски – выведения этих вложений из-под национальной юрисдикции. Так и появились проекты СРП середины 1990-х годов – для них были сформированы специальные налоговые режимы, и разрешение споров по этим проектам было отдано под юрисдикцию Стокгольмского суда.

После достижения политической стабилизации и существенного улучшения налоговой системы соглашения о разделе продукции практически потеряли смысл. Одновременно выявились и серьезные системные проблемы режима СРП.

Во-первых, в условиях слабости государственной власти СРП, предполагающее выторговывание индивидуального налогового режима, провоцирует коррупцию. Во-вторых, формируемый режим провоцирует разрыв интересов между отдельными уровнями государственной власти – в принятой модели СРП то, что является прибылью для субъектов Федерации, оказывается издержками для федерального бюджета. В-третьих, принятая модель стимулирует раздувание издержек инвестором, поскольку издержки вычитаются до раздела продукции (более того, первоначально соглашения даже не предусматривали предельный уровень вычитаемых издержек). В результате режим СРП образца середины 1990-х не мог не вызывать серьезных вопросов у окрепшей власти.

Впрочем, осознание сомнительности режима СРП сочетается с принципиальной невозможностью этой модели в условиях сколько-нибудь развитой демократии. СРП реально возможно только в двух случаях – или при крайне слабой власти, когда спецрежим можно «купить», или в условиях авторитарного правления, когда достаточно получить (или купить) поддержку первого лица. В сколько-нибудь развитых демократических системах это практически невозможно.

Подводя итоги обсуждения вопросов о стимулировании экономического роста, необходимо сделать замечание общего порядка. При всей важности специфических проблем обеспечения роста, которые стояли в повестке дня дискуссии минувшего года, принципиально важными на обозримый период остаются институциональные и структурные реформы. Именно они должны возглавлять список приоритетных действий для консолидации роста и при-

дания ему устойчивой, неконъюнктурной динамики. Это тем более важно в настоящее время, когда лежащие на поверхности факторы роста (свободные мощности, незанятые трудовые ресурсы) исчерпываются, и в среднесрочном плане именно новые инвестиции станут главным источником роста.

Направлениями, по которым необходимо активизировать усилия, являются защита прав собственности, с чем связаны административная и судебная реформы, реформа естественных монополий, преобразования в здравоохранении, образовании, пенсионной системе, в жилищно-коммунальном секторе. Разработка и реализация этих направлений социально-экономической политики является делом в интеллектуальном отношении гораздо более сложным, чем создание институтов развития. Институциональные реформы институтов власти (госуправления, судебной системы) и развития человеческого капитала (образование, здравоохранение, пенсионирование) связаны с реалиями постиндустриальной эпохи. Их современные эффективные модели должны вырабатываться заново, они не могут опираться на существующий опыт функционирования в условиях индустриальных систем. Но без институционального обновления этих секторов никакие институты развития не могут дать устойчивого долгосрочного эффекта.

### *1.1.3. Финансовая стабильность и Стабилизационный фонд*

В 2006 г., с одной стороны, финансовая стабильность страны формально укреплялась: существенно выросли средства, аккумулированные в Стабилизационном фонде, и золотовалютные резервы Центрального банка. С другой стороны, уровень бюджетных расходов в реальном выражении возрастал, что усиливало уязвимость российской экономики от конъюнктурных колебаний цен на нефть. В минувшем году нефтегазовый дефицит федерального бюджета (исчисляемый как разность между доходами, не зависящими от нефти и газа, и расходами) составил более 5% ВВП<sup>9</sup>. А если в бюджет заложить средний уровень цен на нефть за последние 10 лет, то бюджетный дефицит составит около 3% ВВП. Это стало результатом снижения налогов и роста бюджетных расходов. Фактически финансирование этого дефицита осуществляется за счет доходов, зависящих от экспорта топливно-энергетических ресурсов, а также от заимствований и поступлений от приватизации.

Дальнейшее ослабление бюджетной политики в направлении роста зарплат, текущих расходов и снижения налогов вряд ли станет в последующем источником ускорения экономического роста. Эти расходы, особенно при замедлении структурных реформ, могут привести к опасному укреплению реального курса рубля и способствовать ухудшению структуры российской экономики. Фактически речь идет об опасности для страны вновь попасть в ту

---

<sup>9</sup> Оценка Министерства финансов РФ. (См.: Основные результаты и направления бюджетной политики в 2007 г. и среднесрочной перспективе. М.: Минфин России, 2006. С. 41–42). А по оценкам МВФ, нефтегазовый дефицит достиг в 2006 г. 7% ВВП.

структурную ловушку, к которой привела СССР политика бездумного наращивания в 1970-е годы бюджетных расходов и которая способствовала развалу страны в результате падения цен на нефть.

Осторожность в бюджетной политике становится особенно актуальной, если принять во внимание то обстоятельство, что за последние 35 лет цены на нефть колебались в интервале от 8 до 96 долл. за баррель (в долларах 2003 г.). Причем ни один ответственный эксперт не возьмется предложить сколько-нибудь надежный тренд, позволяющий прогнозировать динамику цен на нефть.

Политическая практика показывает, что Стабилизационный фонд является самостоятельным фактором экономической дестабилизации. Наличие значительных финансовых ресурсов постоянно подталкивает элиту на поиск направлений использования этих средств для решения собственных политических задач. Противостоять этому давлению очень сложно, если не невозможно<sup>10</sup>. Критика Стабилизационного фонда разворачивается по двум направлениям. С одной стороны, утверждается, что средства Стабфонда управляются неэффективно, т.е. не приносят значимого дохода, а в политическом смысле – используются на подкрепление экономик зарубежных государств (в чьих бумагах размещены эти средства). С другой стороны, постоянно предлагаются новые и новые направления расходования этих средств – от социальных и инфраструктурных проектов (в худшем случае) до снижения налогов (более мягкий вариант).

Дискуссия по этим проблемам чрезвычайно затруднена, поскольку в ее рамках на политические требования оппонентов Минфин должен выдвигать технические аргументы. Диалог же сторон, использующих аргументы, находящиеся в различной системе координат, в принципе невозможен. Тем более что проблема управления средствами Стабфонда действительно является одной из сложнейших. Доходность должна сочетаться с высокой ликвидностью, а это можно обеспечить только при использовании абсолютно надежных и низкодоходных финансовых инструментов. Но этими инструментами являются ценные бумаги наиболее развитых западных стран, что наталкивается на политический аргумент о «непатриотичности» такой политики (патриотичным было бы держать средства в высокодоходных отечественных бумагах и потерять их как раз тогда, когда в кризисной ситуации эти ресурсы понадобятся бюджету).

Первоначально средства Стабфонда расходовались на выплату внешнего долга. В результате в 2005 г. досрочно в полном объеме был погашен долг перед Международным валютным фондом, в июне 2006 г. Россия полностью

---

<sup>10</sup> Пожалуй, наиболее решительный подход в аналогичной ситуации был продемонстрирован в античных Афинах. После Пелопонесской войны (431 г. до н.э.) афиняне сформировали резервный фонд и приняли решение, по которому «тот, кто, кроме как в случае чрезвычайного положения, предложит тронуть резерв в 5000 талантов, хранившийся в храме Афины, будет приговорен к смерти» (Ван Кревельд М. Расцвет и упадок государства. М.: ИРИСЭН, 2006. С. 50).

рассчиталась с долгами СССР перед Парижским клубом кредиторов. В результате внешний долг в минувшем году достиг беспрецедентной для современных развитых стран суммы – 5% ВВП. Политика досрочного погашения долга позволяла сдерживать номинальный рост Стабфонда и объяснять критикам важность дальнейшего накопления в нем средств. После погашения долгов нужно находить новые аргументы для предотвращения вливания избыточных средств в экономику, что будет чревато серьезными негативными макроэкономическими и структурными эффектами.

В полемику о Стабилизационном фонде включился в минувшем году и президент В. Путин. Его аргументы и предложения идут в направлении недопущения расходования средств фонда на решение текущих задач. Однако даже президент, похоже, не может позволить себе наложить прямолинейный запрет на расходование этих средств. Выдвинутые им предложения идут в двух направлениях. С одной стороны, предлагается «в 2007 г. и в среднесрочной перспективе прирост непроцентных расходов федерального бюджета... осуществлять темпами, адекватными темпам роста экономики»<sup>11</sup>. Понятно, что это предполагает отказ от использования средств Стабфонда, что означало бы более высокие темпы прироста расходов.

С другой стороны, президент предложил «провести четкое разделение между средствами, которые резервируются в Стабилизационном фонде с целью минимизации отрицательных последствий падения цен на нефть (резервная часть), и ресурсами, формируемыми сверх этого объема («фонд будущих поколений»). Объем резервной части целесообразно установить в процентном отношении к ВВП»<sup>12</sup>. Это предложение позволяет отвлечь внимание политических и иных лоббистов от текущего дележа нефтедолларов и переориентировать дискуссию на долгосрочные проблемы.

Развивая эти идеи, Минфин России на протяжении минувшего года настойчиво подчеркивал необходимость продолжения политики аккумуляирования конъюнктурных доходов бюджета в Стабилизационном фонде. В этой связи предлагается выделить в Стабфонде две части – резервный фонд и фонд будущих поколений<sup>13</sup>. Предполагается расширить поступления в Стабфонд за счет не только нефтяного экспорта, но и других сырьевых (т.е. имеющих конъюнктурный характер) доходов – прежде всего доходов от экспорта газа (а возможно, и металлов). Такой подход представляется вполне оправданным, поскольку наглядно демонстрирует реальное состояние бюджета и эффективности экономики, ее способности генерировать реальные, а не конъюнктурные доходы.

Наличие резервной части Стабфонда – вопрос, понятный практически, но не самый важный. Падение нефтегазовых доходов не может быть устойчи-

---

<sup>11</sup> Путин В. Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2007 году».

<sup>12</sup> Путин В. Там же.

<sup>13</sup> Основные результаты и направления бюджетной политики в 2007 году и среднесрочной перспективе. М.: Минфин России, 2006. С. 5, 42.

во компенсировано резервными средствами бюджета. На случай ухудшения конъюнктуры у правительства должен быть осмысленный набор мер (в области бюджетной, денежной, таможенной, налоговой и иной политики) по адаптации экономики к новой ситуации. Средства Стабфонда могут сыграть ограниченную роль некоторого смягчения адаптационного процесса, не более того. Что же касается текущих бюджетных проблем, то уже в 2007 г. может возникнуть проблема использования средств Стабфонда для покрытия текущих расходов бюджета, если сохранится тенденция рубежа 2006–2007 гг. к снижению цены на нефть ниже 60 долл. за баррель.

А вот по проблемам фонда будущих поколений предстоит серьезная дискуссия. Этот фонд не должен рассматриваться как некоторый неприкосновенный и постоянно растущий запас, которым более умные потомки распорядятся лучше, чем современники. Равно это не может быть фонд для использования тогда, когда нефтегазовые ресурсы будут исчерпаны. Ожидание «умных потомков» обычно заканчивается тем, что средства оказываются истрачены (или разворованы) уже при нынешнем поколении. Бесмысленно ожидать и исчерпания ресурсов, поскольку исчерпание является не столько физическим феноменом, сколько экономическим (неэффективность разработки ресурсов при данном уровне цен) и технологическим (появление альтернативных ресурсов и падение спроса на традиционные).

Наиболее эффективным путем использования части средств Стабфонда как фонда будущих поколений представляется использование их для рефинансирования пенсионной системы в будущем, т.е. для покрытия недостающих ресурсов в системе пенсионирования будущего. Решение такого рода создало бы серьезные препятствия на пути популистского расходования этих средств в настоящее время и придало бы политическую конкретность (и осмысленность) изъятию конъюнктурных сверхдоходов из текущего потребления.

#### *1.1.4. Государственные институты и социально-экономическое развитие*

*Скорость* социально-экономического развития в решающей степени зависит от возможности поддерживать в долгосрочной перспективе открытым политическое «окно возможностей»<sup>14</sup> для внесения необходимых корректив в политику, а *результаты* этого развития – от возможности гарантировать качество государственной политики, пригодность регуляторных решений для применения в течение продолжительного периода времени или, иными словами, отказа от популизма. Очевидно, все это определяется развитием государственных и общественных институтов.

Открытость политического «окна возможностей» предполагает укрепление институтов, которые позволяли бы обеспечивать соответствие между воспринимаемыми обществом проблемами, политической повесткой дня доминирующих политических сил и наличием предлагаемых экспертным сообществом альтернатив. Отсутствие чего-либо из этого списка приводит к

---

<sup>14</sup> См.: John W. Kingdon *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (NY: Longman, 2002).

застоя в политике, к нарастанию либо нерешаемых, либо игнорируемых экспертами и политиками проблем. Основным инструментом, имеющимся здесь в руках у государства, – административная реформа как способ повышения качества государственного управления, в т.ч. таких его компонентов, как прозрачность<sup>15</sup>, подотчетность и участие граждан в выработке решений<sup>16</sup>.

2006 г. не был отмечен значимыми продвижениями на этих направлениях. Так, разработанный МЭРТом еще в 2004 г. проект Федерального закона «Об обеспечении доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» был внесен в правительство только в декабре 2006 г. – это результат долгого ожидания принятия Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». Пока ожидает своего принятия внесенный Верховным Судом РФ в 2006 г. в Государственную Думу ФС РФ проект Федерального закона «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

Не изменяет эту ситуацию и проведенный в 2006 г. конкурс среди федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 г.: основные средства выделены не на рационализацию административных процессов и повышение качества государственного управления, а на благоустройство присутственных мест, что, разумеется, благо для граждан, но является примером не реформы, а государственных закупок для хозяйственных нужд.

Непрерывная открытость «окна возможностей» гарантирует только возможность непрерывной корректировки экономической политики, но не ее качество. Оно зависит прежде всего от роли и позиции экспертного сообщества. Однако реальная экспертиза предполагает высокую степень независимости от государства, которая продолжает подрываться высокими бюджетными расходами на НИР в области государственной политики (в 2006 г. – 48,9 млрд руб. только на исследования в области национальной экономики и общегосударственных вопросов), которые в России приблизились к расходам на одну из ветвей власти – судебную (59,9 млрд руб.). Очевидно, что в такой ситуации экспертные возможности политических партий несопоставимы с возможностями исполнительной власти, которую партии и парламент должны контролировать.

#### *1.1.5. Политические процессы и экономика*

Политические процессы в минувшем году демонстрировали устойчивость, вполне естественную в ситуации популярного президента и наличия устойчивого партийного большинства в парламенте. Законопроекты прини-

---

<sup>15</sup> В 2004 г. 40-е место среди 48 стран в индексе непрозрачности Kutzman Group.

<sup>16</sup> По данным Всемирного банка, только 25 стран в 2005 г. отличались худшим результатом по этому показателю.

мались легко и быстро, эффект от неудач с монетизацией льгот постепенно ослабевал.

Предвыборный характер 2007 г., по определению, предполагает поворот к популизму. Однако в конкретной ситуации современной России вряд ли стоит ожидать такого рода развития событий в значимом масштабе. Стабильность политической системы, подконтрольность политических процессов правящей элите делают популизм практически ненужным. Тем более что для ограничения влияния предвыборной кампании на бюджетный процесс В. Путин предложил правительству и Федеральному Собранию принять закон о бюджете на 2008 г. уже в первом полугодии 2007 г.

Разумеется, определенное раздувание непроцентных бюджетных расходов в 2006 и 2007 гг. налицо (почти на 25% в год в номинальном выражении). Однако после этого можно ожидать некоторого снижения бюджетной активности властей, которые, если не случится чего-то неожиданного, после выборов вернутся к консервативному курсу. Такого рода колебания достаточно хорошо известны исследователям политического бизнес-цикла как «непартийная» или «оппортунистическая» модель (усиление бюджетного популизма до выборов и консервативная консолидация в поствыборный период безотносительно к идеологической ориентации находящейся у власти партии)<sup>17</sup>.

Другое дело – популизм, связанный с торможением реформ. Он будет резко тормозить возможности проведения институциональных реформ, однако объективная потребность в них не будет снижаться. Тем самым будут накапливаться институциональные проблемы, которые в дальнейшем решать все равно придется, но с большими издержками – особенно если к тому времени ухудшится внешнеэкономическая конъюнктура.

Новым поворотом партийного строительства стало формирование левоцентристской партии «Справедливая Россия», претендующей на роль ведущей парламентской партии, аналогичной правоцентристской «Единой России». Лидеры «Справедливой России» перед объявлением о ее создании имели встречи с В. Путиным, что подтверждает наличие «официального благословения» новой партии. Ее политическое кредо мало чем отличается от «единороссосской» – безоговорочная поддержка политики В. Путина.

Впрочем, наличие двух брендов, претендующих на роль «руководящей и направляющей силы», может придать некоторый динамизм предвыборной кампании, что будет отличать ее в лучшую сторону от классической «полупартийной» модели. Важным вопросом для оценки роли и перспектив такого рода двухпартийности является способность этих сил реально полемизировать, взаимно выявлять недостатки и критиковать их. Имеется в виду в первую очередь критика реальных действий, поскольку полемика по программным вопросам в данной ситуации бессмысленна и мало кому интересна.

---

<sup>17</sup> См.: Alesina A., Roubini N., Cohen G.D. Political Cycles and the Macroeconomy. Cambridge, Mass and London: The MIT Press, 1997. P. 1–3.

Контроль друг за другом и взаимная критика могли бы стать важным фактором преодоления традиционных недостатков «полупарламентской» модели – политического застоя и коррупции. Однако всерьез ожидать реальной критики и полемики вряд ли придется: обе партии ассоциируют себя с личностью (а главное – с популярностью) действующего президента. Вскрытие недостатков любой из них будет означать фактически критику В. Путина. Кроме того, нынешнее избирательное законодательство вообще крайне ограничивает возможность критики оппонента в ходе предвыборной кампании. А вот некоторого дополнительного бюджетного популизма появление двухпартийной модели добавить, действительно, может.

В отсутствие значимых инициатив правящая партия была склонна обсуждать экзотические решения. У каждой Думы должен быть свой «закон о пчеловодстве», ставший в свое время синонимом бессмысленности законотворческой деятельности<sup>18</sup>. Аналогичную роль играл в 2006 г. законопроект об ограничениях на упоминание иностранной валюты, в котором предлагается запретить госчиновникам произносить слова «доллар» и «евро» в случаях, когда это не обусловлено достаточными на то основаниями (хотя неясно, кто будет судить о достаточности оснований). За всем этим стоит также и довольно распространенное, к сожалению, явление, когда бороться пытаются не с причиной, а со следствием. Так борьбу с инфляцией нередко подменяют замораживанием цен. А недоверие к национальной валюте пытаются преодолеть запретом на хождение валюты иностранной<sup>19</sup>. (Справедливости ради стоит отметить, что за последние 15 лет российские власти продемонстрировали, что они понимают разницу между причиной и следствием. Экономическая история посткоммунистической России практически не знает случаев бессмысленных запретов, вводимых вопреки экономической логике.)

2006 г. дал новую тему для поиска политической модели и идеологии современной России. Требования дать стране «национальную идею» тянутся примерно столько же, сколько и требования дать «отраслевые приоритеты». Теперь на роль такой идеи выдвигается «суверенная демократия», обсуждение которой стало довольно заметным феноменом общественно-политической жизни страны. Ее взяла на вооружение «Единая Россия», страдающая от отсутствия знаковых идеологем, и после непродолжительной дискуссии термин этот занял одно из центральных мест в программе партии парламентского большинства.

Появление нового термина было воспринято с очевидной настороженностью. Это неудивительно: в традициях нашей страны использовать попу-

---

<sup>18</sup> Был такой законопроект, над которым работали депутаты в середине 1990-х годов, в то самое время, когда только что ушедшая от «социалистического права» страна буквально задыхалась от отсутствия важнейших законов.

<sup>19</sup> Запреты на использование иностранных слов подчас склонны объяснять данью патриотизму. На самом же деле это сугубо антипатриотическое действие. Ведь в основе подобных запретов лежит твердая уверенность его авторов в том, что Россия не способна проводить ту политику, которая обеспечит уважение к своей валюте. Между тем надо добиваться того, чтобы рубль уважали искренне, а не на словах, и не из опасения заплатить штраф.

лярные в развитом мире понятия с некоторым прилагательным, выхолащивающим суть определяемого слова. Таков был смысл «социалистической демократии» и «народной демократии», которые обозначали режим, противоположный демократическому. Естественно, что появление нового термина вызвало подозрения: не является ли все это лишь попыткой закамouflировать отказ от демократических принципов организации общества и ужесточение политического режима? Иными словами, опасения состоят в том, чтобы «суверенная демократия» на деле не оказалась синонимом «ненастоящей демократии».

Эти сомнения и эта настороженность имеют право на существование, особенно в контексте многовековой российской истории. Но эта сторона дела отражает, скорее, сегодняшний день. Однако существует и более глубокая проблема: какие институты современной демократии имеют первостепенное значение для устойчивого и поступательного экономического развития? Термин «суверенная демократия» должен быть синонимом конкурентной экономики. Только конкурентная экономика может создать основу и для суверенитета страны, и для устойчивости его экономического режима.

В реальной жизни все демократические институты не могут возникнуть одновременно. Требуется немалое время для их внедрения в повседневную практику. Можно выделить институты (правила игры, законы), принципиально важные для устойчивого экономического роста, по отношению к которым остальные выступают уже как вторичные. К первичным политическим условиям, необходимым для роста, относятся гарантии неприкосновенности человека, его жизни и свободы. Это предполагает и наличие независимой судебной системы, а также определенного уровня независимости СМИ, их способности обеспечивать общественный контроль за ситуацией. Защита жизни и собственности от произвола является абсолютно необходимой основой современного экономического роста: прежде чем накапливать и инвестировать, организовывать и производить, и даже прежде чем сохранять собственность и тратить деньги, человек должен быть уверен, что его жизнь и свобода не зависят от произвола начальства.

ИЭПП было проведено статистическое исследование<sup>20</sup>, в котором измерялось влияние разных политических институтов на экономический рост в более чем полусотне стран, проходивших через глубокую трансформацию во второй половине XX в. Анализ подтверждает, что по сравнению с перечисленными факторами гораздо меньшую роль играют конституционная система (президентская или парламентская республика), территориальное устройство (федерация или унитарное государство), налоговый режим и административные барьеры и многое другое. Опыт Англии – первой страны современного экономического роста – полностью подтверждает этот вывод<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> См.: Мау В., Яновский К., Жаворонков С., Маслов Д. Институциональные предпосылки современного экономического роста. М.: ИЭПП, 2007.

<sup>21</sup> Современный экономический рост начался в Англии после того, как в результате Славной революции 1689 г. были достигнуты политическое и финансовое соглашения (*political settle-*

Таким образом, уровень экономического развития в значительной мере предопределяет политические институты, предпочтительные для данной страны. Следовательно, оптимальный для устойчивого экономического роста политический режим зависит от уровня ее экономического развития. Страны высокого уровня развития могут решать задачи адаптации к постиндустриальным вызовам только при наличии достаточно развитых институтов современного демократического общества. Страны низкого уровня развития (вроде Китая) успешно решают задачи модернизации в условиях авторитарного политического строя. Очевидно, что Россия по уровню развития человеческого капитала примыкает к первой группе государств, хотя и несколько отстает от них по формальным экономическим показателям.

Суть дискуссии о «суверенной демократии», что бы ни имели в виду ее инициаторы, состоит в определении долгосрочных тенденций развития России. Эти тенденции отнюдь не предопределены – ни в худшую сторону, ни в лучшую. В настоящее время можно проследить три варианта развития России в стратегической перспективе.

Во-первых, сохранение нынешних тенденций, для которых характерно отставание от наиболее развитых стран Запада примерно на 50 лет. Это достаточно устойчивая (инерционная) модель. Подобный разрыв наблюдается уже на протяжении примерно 300 лет, причем его отмечали совершенно разные наблюдатели в совершенно разные эпохи – от Стендаля до Гайдара<sup>22</sup>.

Во-вторых, реальное ускорение социально-экономического развития, обеспечивающее конвергенцию России с наиболее развитыми странами мира. Решение этой задачи является очень сложным – лишь считанным единицам стран удавалось добиться этого в XX в.

В-третьих, постепенная деградация системы с вероятной дезинтеграцией, поскольку у слабеющей власти не будет сил и ресурсов удерживать территориальное (политическое) единство страны в условиях локализации экономических интересов. В этих условиях обсуждение вопросов суверенитета уже будет лишено смысла.

---

*ment и financial settlement*). Был принят Habeas Corpus Act, в соответствии с которым никто из граждан не мог быть подвергнут аресту, лишен жизни и собственности без решения открытого и независимого суда. Король признал исключительное право парламента устанавливать налоги и сборы, отказавшись от произвола в организации государственных финансов. Финансовое соглашение было естественным продолжением политического, поскольку уже было распространено понимание того, что произвольные налоги и большие финансы (с неизбежной инфляцией) – это такой же незаконный (внесудебный) отъем собственности, как и произвольная конфискация. Необходимость соблюдения этих договоренностей со стороны Короны обеспечивалась воспоминаниями о событиях 1649 г., когда король Карл I был казнен за злостные злоупотребления королевской прерогативой, выразившиеся в попытках беспарламентского правления, произвольного установления налогов и подчинения судей своей воле.

<sup>22</sup> Об этом писал Стендаль в начале XIX в., Н. Бунге в середине XIX в., а в настоящее время об этом убедительно пишет Е. Гайдар. (См.: Травин Д., Маргания О. Европейская модернизация. М.–СПб.: АСТ, 2004. Кн. 1. С. 18; Власть и реформы. М.: Олма-Пресс – Экслибрис, 2006. С. 349; Гайдар Е. Долгое время. М.: Дело, 2005. С. 325).

Инерционный сценарий по самой своей природе представляется наиболее вероятным. Он достаточно простой и самоподдерживающийся, предполагает постепенное (по мере роста среднедушевого ВВП) развитие институтов демократии и, вероятнее всего, сохранение существующего уровня независимости в принятии политических решений.

Однако особенность текущего политического момента состоит в большей, чем обычно, вероятности перехода на рельсы второго сценария. Есть некоторый шанс совершить рывок. Но для этого требуются ясное осознание задачи и серьезная консолидация элит вокруг ее решения.

России предстоит предпринять еще немало усилий, чтобы обеспечить эффективность своей демократии и реальность своего суверенитета. Для этого надо, во-первых, укреплять демократические институты, не злоупотребляя ссылками на незрелость и юный возраст российской демократии. Во-вторых, обеспечить рост конкурентоспособности страны. Последний тезис должен занять центральное положение в экономико-политической доктрине. Опыт последних полутора десятилетий свидетельствует о том, что мы умеем решать стоящие перед страной задачи, если политическая элита отнесется к ним всерьез. Убедительный пример тому – успешный опыт преодоления макроэкономического кризиса.

Теперь предстоит преодолеть кризис институциональный – именно о нем свидетельствуют данные рейтингов, которые отражают качество государственных институтов.

Задача формирования качественных государственных институтов намного более сложна, чем финансовая стабилизация. Однако некоторые страны смогли решить ее на протяжении XX в. Для этого требуется консолидация политических сил и ответственная, отвергающая популизм экономическая политика. Решение этой задачи обеспечит превращение России в подлинную демократию с подлинным суверенитетом.

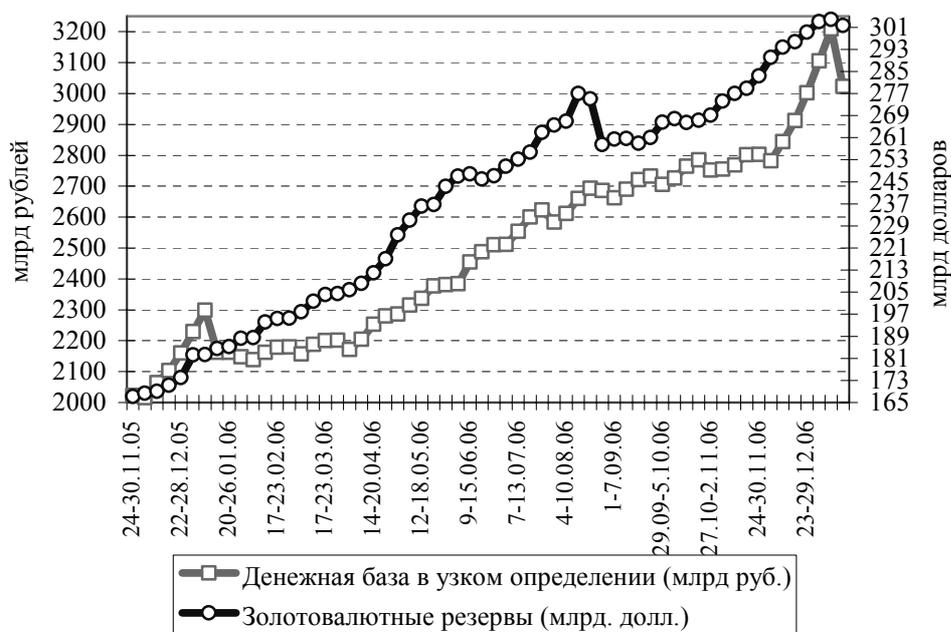
## Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

### 2.1. Денежно-кредитная политика

Основным событием в денежно-кредитной сфере России в 2006 г. стало снижение инфляции: впервые в истории РФ ИПЦ по итогам года не превысил 10%. Несмотря на всю условность данной границы, во всем мире снижение инфляции до уровня ниже 10% в год считается значимым событием и показателем успешности проводимой в стране денежно-кредитной политики. Отметим, что в начале года ничто не предвещало такой результат, и лишь во второй половине года инфляция замедлилась и по итогам января – декабря составила 9%. Ниже мы попытаемся разобраться в причинах такого развития событий, рассмотрим тенденции и взаимосвязи на денежном рынке страны, инфляционные процессы, а также отметим основные события в денежно-кредитной сфере РФ в 2006 г.

#### 2.1.1. Денежный рынок

В 2006 г. наблюдался существенный рост золотовалютных резервов РФ (рис. 1). Основным фактором роста стали рекордные цены на ключевые товары российского экспорта – прежде всего на нефть. Сокращение резервов (по итогам месяца) наблюдалось лишь в августе и было обусловлено досрочной выплатой внешнего государственного долга перед Парижским клубом кредиторов в размере более 23 млрд долл. К концу года объем золотовалютных резервов достиг рекордного для всей истории РФ объема 303,7 млрд долл. (+66,7% за 2006 г.).



Источник: ЦБ РФ

Рис. 1. Динамика денежной базы и золотовалютных резервов в 2005–2006 гг.

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

За 2006 г. денежная база (в широком определении<sup>1</sup>) увеличилась на 1,2 трлн руб. до 4,1 трлн руб. (+41,4%). Напомним, что по итогам 2005 г. данный показатель вырос лишь на 22,4%. Объем денежной базы в широком определении на 1 января 2006 г. равнялся 2,9 трлн руб. (табл. 1). Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 января 2007 г. составляли 3,06 трлн руб. (+39,5% по сравнению с 1 января 2006 г.), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 638,1 млрд руб. (+25,5%), обязательные резервы – 221,1 млрд руб. (+37%), депозиты кредитных организаций в Банке России – 98,1 млрд руб. (выросли в 12,6 раза), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 102,2 млрд руб. (выросли в 2,1 раза), а средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, – 0 млрд руб.<sup>2</sup> (сократились на 8,8 млрд руб.). Рост в 2006 г. объема наличных денег в обращении (+39,5%) при одновременном увеличении обязательных резервов (+37%) привел к расширению денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы)<sup>3</sup> на 38,9% (рис. 1). При этом золотовалютные резервы ЦБ РФ увеличились за год на 66,7% и составляли на 1 января 2007 г. 303,7 млрд долл. Значительная часть поступающей в страну ликвидности аккумулировалась в Стабилизационном фонде РФ, объем которого на 1 января 2007 г. составил 2346,9 млрд руб. (89,1 млрд долл., 8,8% ВВП) (+1109,9 млрд руб. по сравнению с 1 января 2006 г.). На 1 января 2006 г. объем Стабилизационного фонда равнялся 1237 млрд руб. (42,3 млрд долл., 5,7% ВВП). Денежная масса  $M_2$  в национальном определении увеличилась за 2006 г. на 48,8% и составила на 1 января 2007 г. 8995,8 млрд руб., или 33,8% ВВП (на 1 января 2006 г. денежный агрегат  $M_2$  равнялся 6045,6 млрд руб. (28% ВВП)).

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

<sup>2</sup> С 1 июля 2006 г. было отменено требование о резервировании и обязательном использовании специальных счетов при осуществлении валютных операций.

<sup>3</sup> Денежная база в узком определении является денежным агрегатом (одной из характеристик объема предложения денег), полностью контролирующимся ЦБ РФ. Денежная база в узком определении включает выпущенные в обращение Банком России наличные деньги (с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций) и остатки на счетах обязательных резервов по привлеченным кредитными организациями средствам в национальной валюте, депонируемых в Банке России.

Таблица 1

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

	01.01.2006	01.04.2006	01.07.2006	01.10.2006	01.01.2007
<i>Денежная база (в широком определении)</i>	2 914,10	2 721,00	3 285,90	3 484,20	4 121,60
В том числе:					
наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций	2 195,40	2 061,20	2 386,60	2 565,40	3 062,10
корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	508,6	320	430,9	443,7	638,1
обязательные резервы	161,4	172,1	190,2	205,8	221,1
депозиты кредитных организаций в Банке России	7,2	44,2	108	109,6	98,1
облигации Банка России у кредитных организаций	32,8	115,2	164,2	159,6	102,2
средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России	8,8	8,3	6,1	0,1	0

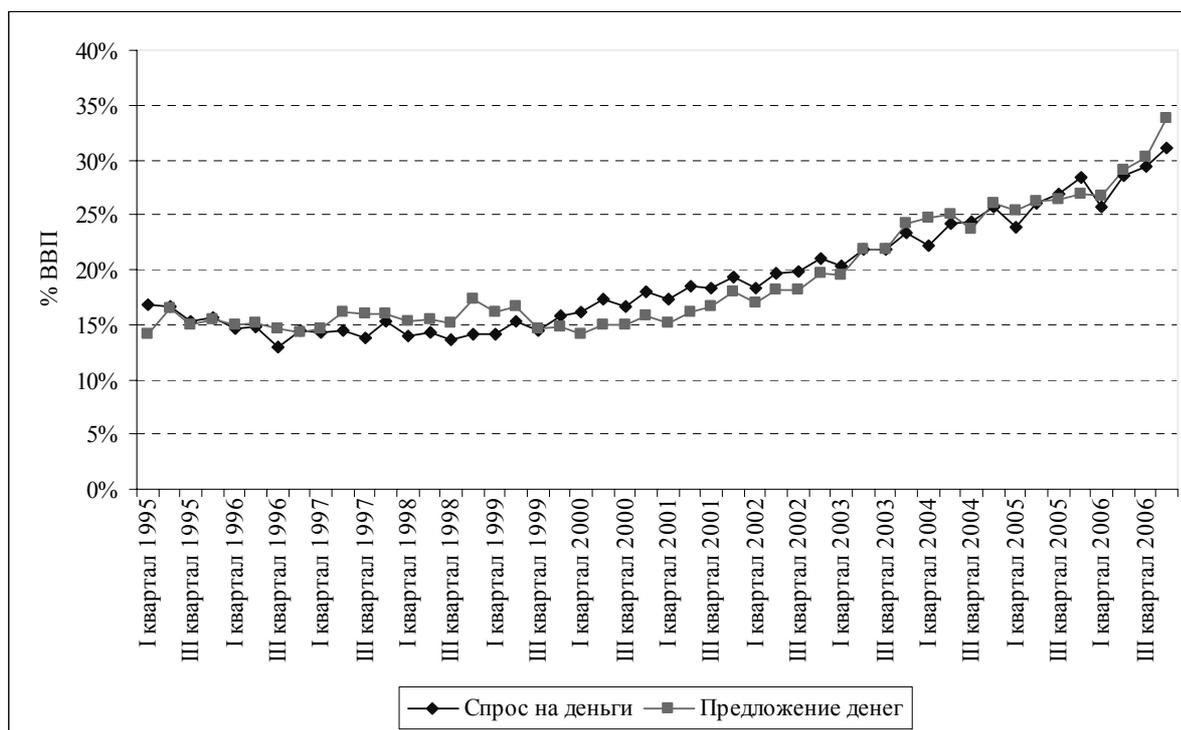
Источник: ЦБ РФ.

Таким образом, по итогам 2006 г. наблюдался намного более значительный прирост денежного предложения, чем в 2005 г. При этом в 2006 г. активно проводилась стерилизация поступающей в страну валютной выручки в Стабилизационном фонде, объем которого к концу года превысил 89 млрд долл. Стоит отметить, что в 2006 г. произошли определенные изменения в структуре роста денежной базы в широком определении. В частности, по итогам прошлого года темп прироста наличных денег оказался меньше, чем темп прироста денежной базы в целом, в то время как в 2005 г. темп прироста наличных денег был на 40% выше, чем темп прироста денежной базы. Таким образом, указанная положительная тенденция свидетельствует о снижении роли наличных денег в экономике страны. Кроме того, в 2006 г. резко выросли депозиты банков в ЦБ РФ, что было во многом обусловлено повышением процентных ставок по депозитным операциям Банка России. За прошлый год ЦБ РФ 4 раза повышал указанные ставки с целью повышения роли депозитных операций в денежно-кредитной политике. Одновременно в 2006 г. Банк России для стерилизации ликвидности активно торговал собственными облигациями.

Для оценки успешности усилий денежных и финансовых властей по стерилизации ликвидности проанализируем соотношение спроса на деньги и предложения<sup>4</sup>. На рис. 2 приведены графики фактического предложения денег и оцененного спроса на деньги.

<sup>4</sup> Оценивается уравнение спроса на деньги вида:  $\frac{M_t}{GDP_t} = a_0 + a_1 Y_t + a_2 \Delta p_t + a_3 t + \varepsilon_t$ , где  $M_t$  –

денежная масса M2;  $GDP_t$  – номинальный ВВП;  $Y_t$  – объем ВВП (в ценах 1995 г.);  $\Delta p_t$  – индекс потребительских цен;  $t$  – время<sup>4</sup>. Оценивание осуществлялось на квартальных данных за



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭПП.

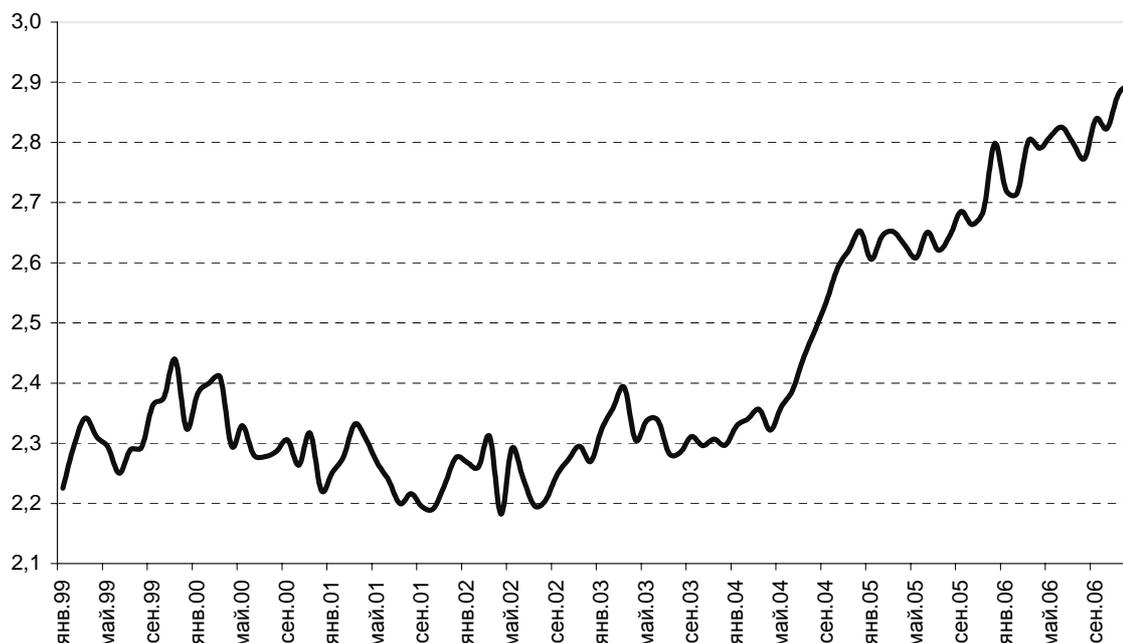
Рис. 2. Динамика спроса на деньги и предложения денег (рассчитанного по денежному агрегату  $M_2$  в I квартале 1995 г. – III квартале 2006 г.

Можно заметить, что на протяжении 2006 г. предложение денег превышало спрос на деньги, что с учетом запаздывания влияния изменения денежного предложения на инфляционные процессы может создать дополнительное инфляционное давление в 2007 г. По нашим оценкам, лаг влияния изменения денежного предложения на ИПЦ составляет около 1–2 кварталов<sup>5</sup>.

Отметим также, что, несмотря на увеличение денежной массы, денежный мультипликатор в РФ остается на низком уровне даже по сравнению со странами Восточной Европы, где он, как правило, существенно больше 3. На этом фоне значение 2,9, достигнутое к концу 2006 г., является не слишком значительным (рис. 3). В то же время с середины 2004 г. для мультипликатора характерен восходящий тренд, что свидетельствует о постепенном развитии банковской системы РФ. До середины 2004 г. значение мультипликатора колебалось в коридоре 2,15–2,45.

1999–2006 гг., сезонность была исключена. Полученные остатки могут быть проинтерпретированы как избыточное предложение денег, так как в левой части уравнения находится индикатор денежного предложения, а с помощью факторов, стоящих в правой части уравнения, оценивается спрос на деньги.

<sup>5</sup> См., напр.: Некоторые подходы к прогнозированию экономических показателей. Раздел 3.2.2. Научные труды № 89Р. М.: ИЭПП, 2005.



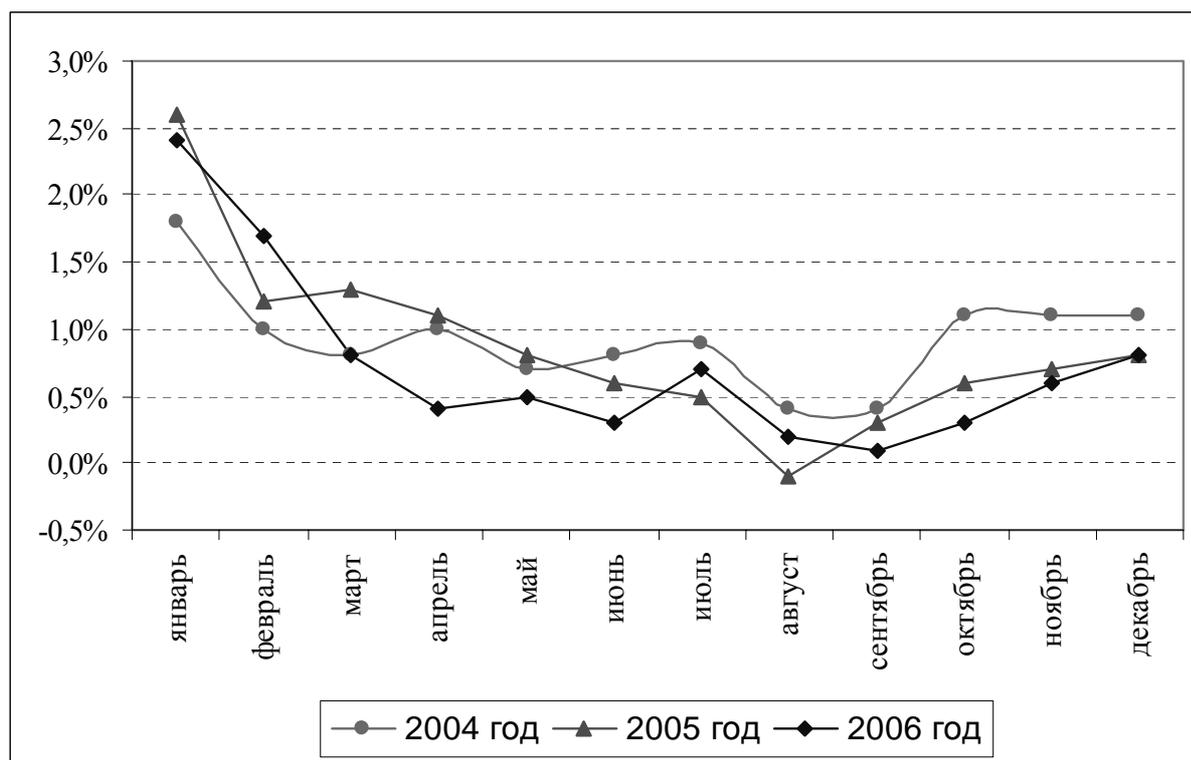
Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭПП.

Рис. 3. Денежный мультипликатор в РФ в 1999-2006 гг.

Таким образом, если исходить из полученных нами оценок, то увеличивающееся предложение денег, вызванное скупкой ЦБ РФ значительных объемов поступающей в страну валюты, опережало в 2006 г. спрос на деньги. На наш взгляд, в таких условиях дальнейшее снижение базовой инфляции будет сопряжено со значительными трудностями. Рассмотрим теперь инфляционные процессы более подробно и попытаемся выявить также немонетарные факторы инфляции в РФ.

### 2.1.2. Инфляционные процессы

В начале 2006 г. произошло значительное ускорение инфляции (рис. 4), в результате возникли серьезные сомнения в том, что по итогам года ИПЦ не превысит целевое значение на 2006 г. (8,5%). Однако впоследствии произошло как замедление инфляции, так и увеличение целевого ориентира до 9%. В результате ИПЦ по итогам года составил 9%. Стоит заметить, что в 2006 г. впервые в новейшей истории РФ были достигнуты темпы прироста потребительских цен на уровне менее 10%. Рассмотрим динамику инфляционных процессов в течение года.



Источник: Росстат.

Рис. 4. Динамика ИПЦ в РФ в 2004–2006 гг.

В группе продовольственных товаров цены выросли на 8,7% (9,6% в 2005 г.) (табл. 2). За январь – декабрь основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание сахара-песка (+14,9%), крупы и бобовых (+12,1%), хлеба и хлебобулочных изделий (+11,1%), плодоовощной продукции (+10,3%) и алкогольных напитков (+10,1%). Наиболее значительный вклад в прирост ИПЦ за год традиционно внесло увеличение цен на платные услуги населению – 13,9% (21% в 2005 г.). За 12 месяцев 2006 г. сильнее всего подорожали услуги дошкольного воспитания (+28,5%), а также услуги ЖКХ (+17,9%). Что касается непродовольственных товаров, то за 12 месяцев они подорожали в среднем на 6% (за 12 месяцев 2005 г. прирост составил +6,4%). В январе – декабре больше всего увеличились цены на строительные материалы (+11,5%) и автомобильный бензин (+10,9%). Рост базового индекса потребительских цен за 2006 г. составил 7,8% (за аналогичный период прошлого года – 8,3%). Таким образом, основной причиной значительной инфляции по итогам 2006 г. являлось быстрое удорожание платных услуг населению, строительных материалов, автомобильного бензина и ряда продовольственных товаров.

Из приведенных в табл. 2 данных видно, что одним из важнейших компонентов инфляции в 2003–2006 гг. стал рост тарифов на услуги ЖКХ: цены на них выросли за январь 2003 г. – декабрь 2006 г. практически в 1,5 раза. Далее по величине вклада в общий темп инфляции можно выделить повышение цен

на услуги дошкольного воспитания (+137,6%), услуги организаций культуры (+98,7%) и пассажирского транспорта (+77,4%). Быстро увеличивались цены на автомобильный бензин (+96,9%), мясо и птицу (+63,6%), хлеб и хлебобулочные изделия (+74,1%).

Анализ динамики цен и тарифов на услуги и товары естественных монополий (электроэнергия, газ, грузовые перевозки) в 2002–2006 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.

Напомним, что в 2007 г. ЦБ РФ планирует снизить инфляцию до 8%. Такая задача, по-видимому, реалистична, что подтверждается результатами сценарного прогноза ИЭПП на 2007 г., согласно которому ИПЦ составит 8–8,5%.

*Таблица 2*

**Годовой темп прироста цен на отдельные виды товаров  
и услуг в 2003–2006 гг. (% в год)**

	2003	2004	2005	2006	2003–2006
<b>ИПЦ</b>	12,0	11,7	10,9	9,0	51,2
Продовольственные товары	10,2	12,3	9,6	8,7	47,4
<i>Хлеб и хлебобулочные изделия</i>	30,4	16,7	3,0	11,1	74,1
<i>Крупа и бобовые</i>	17,0	11,6	0,2	12,1	46,7
<i>Макаронные изделия</i>	14,0	14,6	1,9	4,7	39,4
<i>Молоко и молочная продукция</i>	13,1	12,8	10,5	8,7	53,2
<i>Мясо и птица</i>	8,9	19,6	18,6	5,9	63,6
<i>Рыба и морепродукты</i>	9,9	11,5	12,7	7,8	48,9
Непродовольственные товары	9,2	7,4	6,4	6,0	32,3
<i>Бензин автомобильный</i>	16,8	31,3	15,8	10,9	96,9
Платные услуги населению	22,3	17,7	21,0	13,9	98,4
<i>Жилищно-коммунальные услуги</i>	28,7	23,5	32,7	17,9	148,7
<i>Услуги пассажирского транспорта</i>	13,7	18,0	15,8	14,2	77,4
<i>Услуги организаций культуры</i>	21,8	19,9	17,7	15,6	98,7
<i>Услуги дошкольного воспитания</i>	15,1	21,6	32,1	28,5	137,6

Источник: Росстат.

Отметим, что в последние годы ЦБ РФ в «Основных направлениях денежно-кредитной политики» все большее внимание уделяет целевому значению инфляции и все меньшее – обменному курсу рубля. Иными словами, Банк России постепенно совершает переход к режиму таргетирования инфляции. Режим инфляционного таргетирования завоевывает все большую популярность в мире: многие развитые страны и страны с развивающимися рынками отказываются от альтернативных режимов денежно-кредитной политики в его пользу (табл. 3).

Таблица 3

## Страны, применяющие режим инфляционного таргетирования

Страна	Дата начала применения режима	Инфляция в момент начала применения режим (% в год)	Целевой показатель инфляции в настоящее время (% в год)
<i>Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой</i>			
Израиль	II кв. 1997 г.	8,5	1–3
Чехия	I кв. 1998 г.	13,1	3 (+/- 1)
Польша	IV кв. 1998 г.	9,9	2,5 (+/- 1)
Бразилия	II кв. 1999 г.	3,3	4,5 (+/- 2)
Чили	III кв. 1999 г.	2,9	2–4
Колумбия	III кв. 1999 г.	9,3	5 (+/- 0,5)
ЮАР	I кв. 2000 г.	2,3	3–6
Таиланд	II кв. 2000 г.	1,7	0–3,5
Южная Корея	I кв. 2001 г.	3,2	2,5–3,5
Мексика	I кв. 2001 г.	8,1	3 (+/- 1)
Венгрия	II кв. 2001 г.	10,5	3,5 (+/- 1)
Перу	I кв. 2002 г.	0,8	2,5 (+/- 1)
Филиппины	I кв. 2002 г.	3,8	5–6
Словакия	I кв. 2005 г.	3,2	3,5 (+/- 1)
Индонезия	III кв. 2005 г.	7,8	5,5 (+/- 1)
Румыния	III кв. 2005 г.	8,8	7,5 (+/- 1)
<i>Развитые страны</i>			
Новая Зеландия	I кв. 1990 г.	7	1–3
Канада	I кв. 1991 г.	6,2	1–3
Великобритания	IV кв. 1992 г.	3,6	2
Швеция	I кв. 1993 г.	4,8	2 (+/- 1)
Австралия	II кв. 1993 г.	1,9	2–3
Исландия	I кв. 2001 г.	3,9	2,5
Норвегия	I кв. 2001 г.	3,7	2,5

Источник: Inflation Targeting and the IMF (2006).

До недавнего времени в мире главенствовала точка зрения, согласно которой режим таргетирования инфляции является гораздо более требовательным к институциональной и макроэкономической среде. Достаточно жесткие условия, при выполнении которых считалось целесообразным переходить к таргетированию инфляции, заставляли развивающиеся страны и страны с переходной экономикой очень нерешительно подходить к реализации нового режима денежно-кредитной политики. Однако впоследствии выяснилось, что большая часть таких условий на самом деле относится не только и не столько к режиму таргетирования инфляции, но к любому режиму денежно-кредитной политики. Более того, практика показывает, что выполнение жестких технических условий может оказаться менее важным в момент введения режима, чем постоянное улучшение таких условий после перехода к таргетированию инфляции<sup>6</sup>. В табл. 4 проанализировано, насколько данные условия выполнены в РФ.

<sup>6</sup> См. Survey of IMF country desk officers, 2005.

*Таблица 4*

**Выполнение в РФ условий, желательных для введения режима таргетирования инфляции**

Условие	Выполнение условия в РФ	Комментарий
Институциональная независимость органов денежно-кредитного регулирования	Выполнено частично	ЦБ РФ обладает автономией, однако регулярно испытывает давление со стороны как исполнительной, так и законодательной власти
Высокая квалификация аналитиков и надежная статистика	Выполнено частично	Квалификация экспертов Банка России позволяет осуществлять достоверное прогнозирование инфляции, однако всей необходимой и достоверной статистики, необходимой для прогнозирования, на настоящий момент нет
Рыночная диверсифицированная структура экономики	Не выполнено	Экономическая ситуация в РФ сильно зависит от цен на сырье, многие цены в стране де-факто не являются свободными, а долларизация экономики хотя и снижается, но все еще остается высокой
Развития финансовая система	Выполнено частично	Развитие финансовой системы страны идет быстрыми темпами, однако по сравнению с другими странами с переходной экономикой она все еще недостаточно развита и подвержена значительным рискам

В то же время большинство условий, действительно необходимых для успешного перехода к инфляционному таргетированию, по нашим оценкам, в РФ выполнено (табл. 5).

*Таблица 5*

**Выполнение в РФ условий, необходимых для перехода к режиму таргетирования инфляции**

Условие	Выполнение условия в РФ	Комментарий
Сравнительно большой размер экономики	Выполнено	Экономика РФ в настоящее время стабильно развивается, и ВВП страны сравнительно высок
Цены определяются внутри страны	Выполнено	Хотя экономика РФ сильно зависит от внешнеэкономической конъюнктуры, в основном динамика цен в стране определяется внутренними факторами
Темп инфляции менее 10%	Выполнено	По итогам 2006 г. ИПЦ составил 9%
Поддержка перехода к режиму таргетирования инфляции в органах государственной власти	Выполнено	Задача снижения инфляции является на данный момент приоритетной для правительства страны, а лучше всего для выполнения данной задачи подходит именно режим инфляционного таргетирования
Органы денежно-кредитного регулирования жестко придерживаются заявленных целей	Выполнено частично	Представители ЦБ РФ постоянно заявляют о неизменности объявленных целевых ориентиров. Однако заявленные целевые ориентиры достигаются далеко не всегда

Таким образом, постепенный переход Банка России к режиму инфляционного таргетирования можно только приветствовать, тем более что в большом количестве исследований показано<sup>7</sup>, что в странах, вводящих режим таргетирования инфляции, наблюдается улучшение макроэкономической динамики как по сравнению с тем периодом, когда они использовали альтернативные режимы денежно-кредитной политики, так и по сравнению с други-

<sup>7</sup> См., напр.: Inflation Targeting and The IMF. Prepared by Monetary and Financial Systems Department, Policy and Development Review Department and Research Department. March 2006.

ми странами, применяющими альтернативные режимы. Кроме того, важным результатом перехода к режиму таргетирования инфляции является повышение доверия экономических агентов к проводимой центральными банками денежно-кредитной политике и уменьшение волатильности основных макроэкономических показателей, что снижает вероятность финансового кризиса<sup>8</sup>. В то же время переход к режиму таргетирования инфляции должен сопровождаться отказом от управляемого плавающего курса рубля, что в текущих условиях может стать сложным политическим решением.

В завершение данного раздела сравним темпы роста потребительских цен в РФ и в других странах СНГ (табл. 6).

Таблица 6

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

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

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

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

### 2.1.3. Состояние платежного баланса<sup>10</sup>

Устойчивость платежного баланса РФ в 2006 г. традиционно поддерживалась за счет рекордных объемов экспорта товаров, прежде всего продукции ТЭК. На фоне высоких цен на энергоносители экспорт товаров вырос более чем на 24%. Однако темпы прироста экспорта товаров уменьшились практически в 1,5 раза по сравнению с 2005 г., что стало результатом некоторого снижения цен на нефть в 2006 г. Одновременно продолжилось накопление золотовалютных резервов Центрального банка РФ. Кроме того, важнейшим событием 2006 г. стал очень большой положительный чистый приток

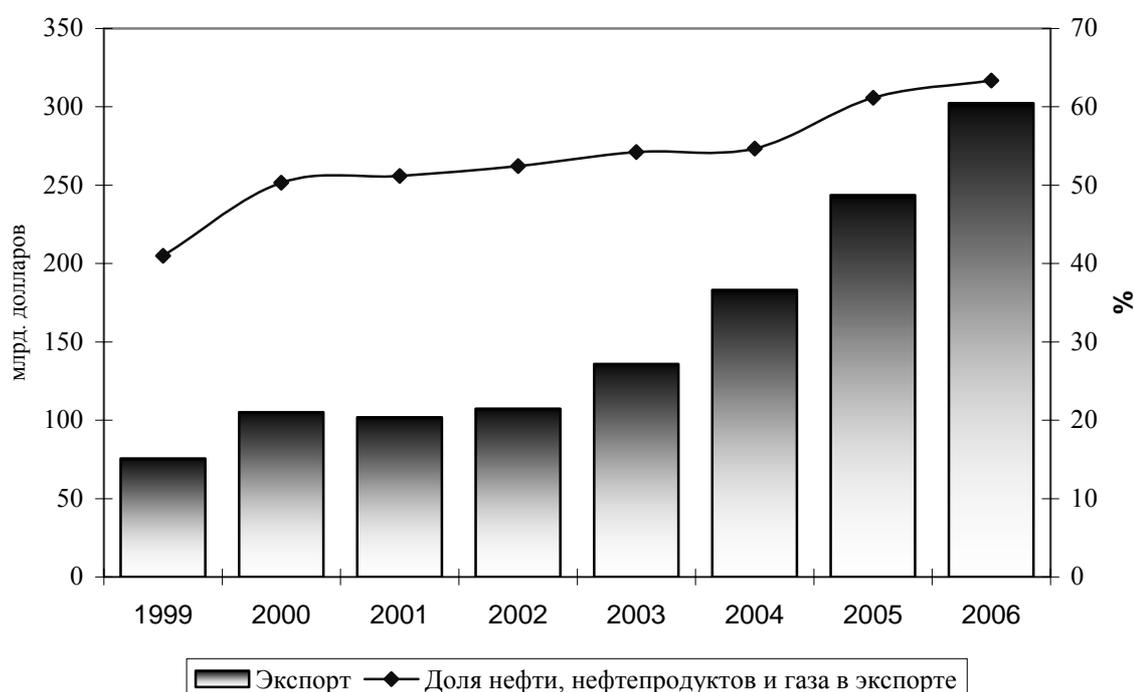
<sup>8</sup> См.: Masson P., Savastano M., Sharma S. The Scope for Inflation Targeting in Developing Countries. IMF Working Paper 97/130. Washington, IMF, 1997.

<sup>9</sup> По России информация приведена за 2006 г. в целом, а по остальным странам – за январь – ноябрь.

<sup>10</sup> Анализ платежного баланса выполнен на основе предварительных данных ЦБ РФ.

капитала, который вырос более чем в 13 раз по сравнению с предыдущим годом, по итогам которого был впервые зафиксирован положительный приток капитала в РФ.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса РФ за 2006 г., положительное сальдо счета текущих операций составило 95,6 млрд долл., т.е. увеличилось на 14,7% по сравнению с 2005 г. (табл. 7). В том числе положительное сальдо торгового баланса выросло на 18% (со 118,3 млрд до 139,6 млрд долл.), при этом экспорт товаров вырос на 24,1% (со 243,6 млрд до 302,3 млрд долл.), а импорт товаров увеличился на 29,8% (со 125,3 млрд до 162,7 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 63,4% в общей величине экспорта (в 2004 г. – 54,7%, а в 2005 г. – 61,1%) (рис. 5). 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. 6, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 2002–2005 гг., проявлялась и в течение 2006 г.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 5. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1999–2006 гг.

Дефицит баланса услуг составил 15,8 млрд долл. и увеличился по сравнению с 2005 г. на 7,3%. Экспорт услуг составил 30,1 млрд долл., увеличив-

шись относительно предыдущего года на 5,5 млрд долл. (+22,2%). Импорт услуг за 2006 г. вырос на 16,6% и достиг 46 млрд долл.

Баланс оплаты труда в 2006 г. продолжал уменьшаться (увеличиваться по модулю) и составил –4,3 млрд долл. (в 2005 г. он равнялся 1,2 млрд долл.).

Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2006 г. по сравнению с 2005 г. вырос на 27% и составил 22,7 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению увеличились с 15,7 млрд до 25,4 млрд долл., что определялось существенным ростом показателя по органам денежно-кредитного регулирования (с 4 млрд до 10,7 млрд долл.<sup>11</sup>) и нефинансовым предприятиям (с 8,4 млрд до 10,3 млрд долл.). Аналогично увеличение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям с 25,9 млрд до 39,5 млрд долл. определило рост общих доходов к выплате с 33,5 млрд до 48,1 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов в 2006 г. по сравнению с 2005 г. изменился незначительно и составил 1,2 млрд долл.

Таблица 7

**Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга в 2004–2006 гг. (млрд долл.)**

Статьи баланса	2004					2005					2006				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв. <sup>12</sup>	Год*
Счет текущих операций	12,7	13,5	15	17,9	59,1	20	22,1	19,7	21,7	83,5	29,5	24,9	23,6	17,6	95,6
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами <sup>13</sup>	-3,1	-8	-8,1	11,9	-7,3	-1,4	-1,8	-10,6	3,4	-10,4	-6,3	17,4	-12,9	16,4	14,6
Изменение валютных резервов (знак «+» означает снижение, а знак «-» – рост резервов)	-6,8	-5	-6,5	-26,9	-45,2	-14,4	-18	-8,1	-21	-61,5	-21,4	-40,9	-13,8	-31,3	-107,4
Чистые ошибки и пропуски	-2,8	-0,5	-0,3	-2,9	-6,5	-4,1	-2,2	-1	-4,1	-11,4	-1,7	-1,4	3,2	-2,7	-2,6
Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «-» – снижение долга)	-	-	-	-	27,5	6,0	8,4	-1,1	30,6	43,9	16,1	14,9	-19,8	-	-
Изменение внешнего государственного долга РФ	-	-	-	-	-0,6	-4,8	-0,6	-18,9	1,2	-23,1	4	-7,1	-24,5	-	-
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	-	-	-	-	28,0	10,8	9,1	17,8	29,4	67,1	12,1	22,0	4,8	-	-

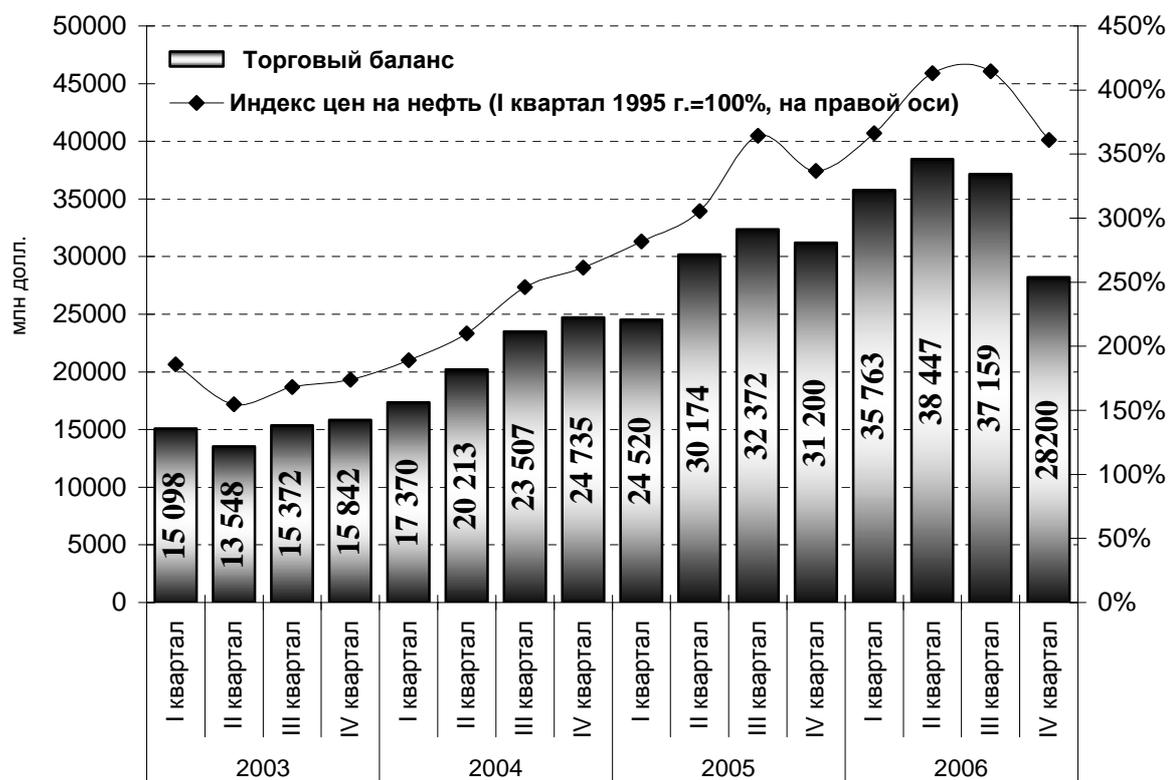
\* Предварительная оценка.

Источник: Банк России.

<sup>11</sup> Столь значительный рост доходов к получению органами денежно-кредитного регулирования связан с началом инвестирования средств Стабилизационного фонда РФ.

<sup>12</sup> Предварительная оценка.

<sup>13</sup> Без изменения валютных резервов.



Источник: ЦБ РФ, IFS, расчеты ИЭПП.

Рис. 6. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2003–2006 гг.

В 2006 г. впервые с 1998 г. наблюдался профицит счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, достигший 14,5 млрд долл. При этом, если в 1998 г. основной вклад в формирование указанного профицита внес рост заимствований государственного сектора, то в 2006 г. профицит счета операций с капиталом был сформирован прежде всего благодаря увеличению притока инвестиций в частный сектор.

Баланс капитальных трансфертов в 2006 г. оказался незначительным и составил всего 0,5 млрд долл. Таким образом, без учета капитальных трансфертов в 2006 г. наблюдался профицит финансового счета в размере 14 млрд долл.

Рост иностранных обязательств экономики по итогам года составил 69,8 млрд долл., что на 26,3% больше показателя предыдущего года (55,3 млрд долл.).

Федеральные органы управления, как и годом ранее, являлись по отношению к нерезидентам нетто-плательщиками. Их внешние обязательства снизились на 28,9 млрд долл., что в основном стало результатом досрочного погашения внешнего государственного долга РФ перед Парижским клубом кредиторов. По субъектам Российской Федерации увеличение внешних обязательств составило 0,2 млрд долл. Снижение обязательств органов денеж-

но-кредитного регулирования в 2006 г. достигло 7,1 млрд долл. Увеличение активности банковского сектора по привлечению иностранного капитала привело к тому, что прирост обязательства этого сектора (+48,5 млрд долл.) вырос в 2,5 раза по сравнению с аналогичным показателем за 2005 г. По методологии платежного баланса инвестиции нерезидентов в реальный сектор составили 57,1 млрд долл. (54,4 млрд долл. в 2004 г.). Заметим, что, несмотря на незначительное увеличение инвестиций в реальный сектор, в 2006 г. принципиально изменилась их структура: если в 2005 г. более 75% инвестиций приходилось на ссуды и займы, то в 2006 г. около 54% привлеченных нефинансовыми предприятиями средств являлись прямыми инвестициями.

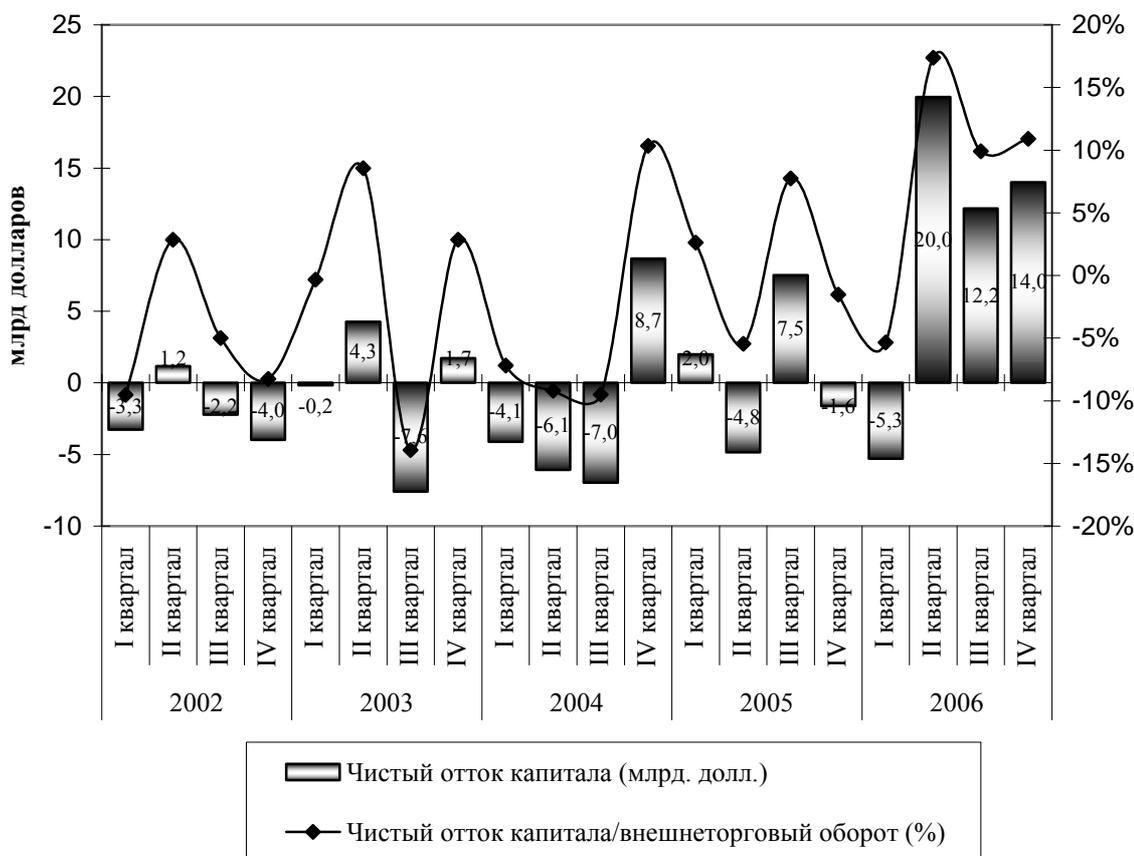
Иностранные активы резидентов увеличились за 2006 г. на 55,8 млрд долл. (в 2005 г. – на 53 млрд долл.). Почти весь их прирост получен за счет операций частного сектора.

Иностранные активы федеральных органов управления выросли на 1,4 млрд долл. Внешние активы органов денежно-кредитного регулирования уменьшились на 7,6 млрд долл., а банковского сектора увеличились на 23,4 млрд долл.

Вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств по сравнению с 2005 г. сократился на 15,6% и составил 38,6 млрд долл. На фоне роста по статьям «прямые и портфельные инвестиции» (20 млрд долл.) и «торговые кредиты и авансы» (0,9 млрд долл.) существенно сократился объем накопленной сектором наличной иностранной валюты (на 10,6 млрд долл.). Иными словами, при продолжившемся в 2006 г. номинальном укреплении рубля население и нефинансовый сектор активно избавлялись от валюты. 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 2005 г. сократился до 17,7 млрд долл.

Следовательно, самой важной тенденцией в динамике показателей платежного баланса в 2006 г., на наш взгляд, следует признать весьма значительные чистый приток капитала в нефинансовый сектор в размере 40,9 млрд долл. (в 2004 г. наблюдался отток капитала из нефинансового сектора в размере 8,5 млрд долл., а в 2005 г. – приток на уровне 3 млрд долл.) (см. *рис. 7*).

Отметим, что по итогам I квартала был зафиксирован отток капитала в объеме 5,3 млрд долл. То есть общий приток по итогам года позволил обеспечить результат II–IV кварталов, за которые чистый приток капитала в нефинансовый сектор равнялся 46,1 млрд долл. Приток капитала в РФ объясняется прежде всего значительной активностью национальных компаний и банков по привлечению кредитов и займов из-за границы. Иностранные инвесторы, в свою очередь, охотно одалживают средства резидентам РФ в условиях хорошей макроэкономической динамики страны. Еще раз заметим, что в 2006 г. основную часть привлеченных нефинансовыми предприятиями средств составили прямые инвестиции, а не ссуды и займы, как годом ранее.

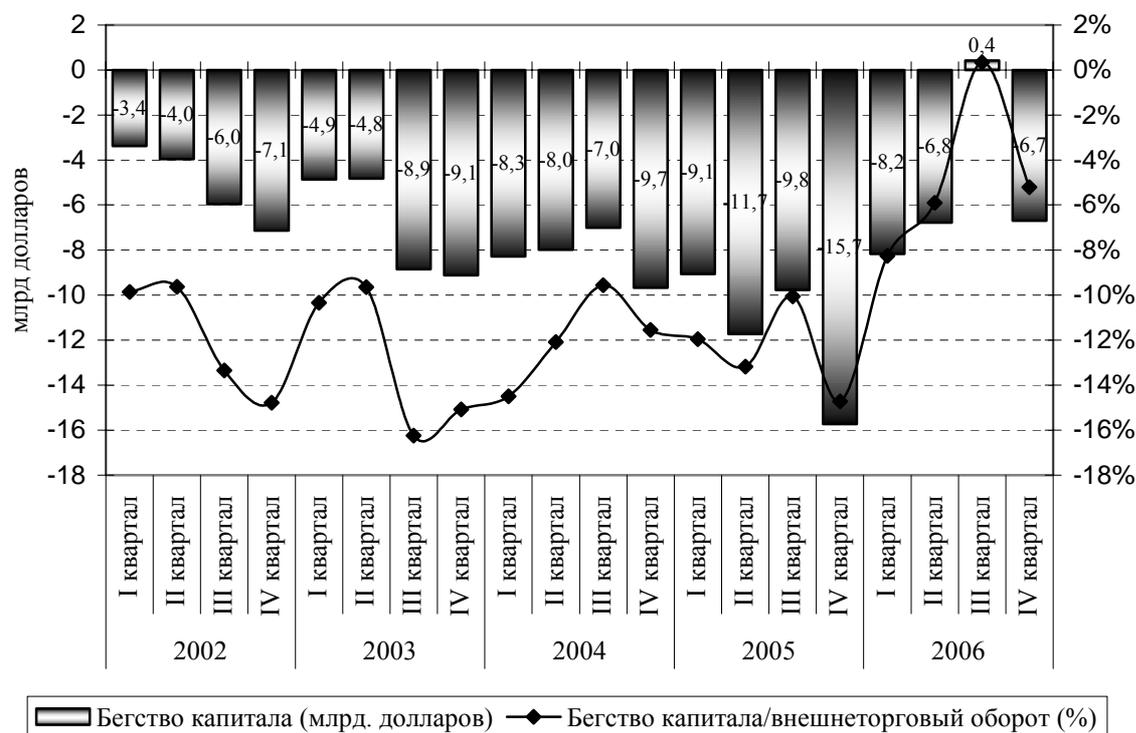


Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 7. Динамика чистого оттока капитала в 2002–2006 гг.

Кроме того, в 2006 г. произошло изменение тренда неофициального оттока капитала из страны (бегства капитала) (рис. 8), который по итогам года составил, по нашим оценкам<sup>14</sup>, около 21,2 млрд долл., что на 25,1 млрд долл. меньше, чем в 2005 г. Соответственно, в 2006 г. наблюдалось сокращение доли бегства капитала во внешнеторговом обороте с 12,6% в 2005 г. до 4,6%.

<sup>14</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».



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 8. Динамика бегства капитала в 2002–2006 гг.

Среди других особенностей платежного баланса 2006 г. отметим по-прежнему высокую и увеличивающуюся долю доходов от экспорта энергоносителей в экспорте товаров, что в очередной раз подтверждает высокую степень зависимости экономики России от экспорта сырья и конъюнктуры цен на него. С другой стороны, по всей видимости, в 2007 г. произойдет стабилизация цен на нефть, что может снизить долю экспорта энергоносителей в экспорте товаров. Следовательно, как мы и предполагали в прошлом году, при дальнейшем увеличении чистого притока капитала в РФ и снижении бегства капитала стабильность платежного баланса будет поддерживаться за счет положительного сальдо не только текущего счета, которое при снижении цен на энергоносители и росте импорта может уменьшиться, но и счета операций с капиталом и финансовыми инструментами (при одновременном накоплении золотовалютных резервов).

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

В январе 2006 г. Росстат опубликовал базовую структуру потребительских расходов населения, которая была использована для расчета индекса потребительских цен в 2006 г. Отметим, что данная структура была опубликована впервые, что стало важным шагом по повышению прозрачности методологии расчета ИПЦ.

В 2006 г. ЦБ РФ 4 раза повышал процентные ставки по инструментам привлечения денежных средств у кредитных организаций: по депозитам на стандартных условиях «том-некст», «спот-некст» и «до востребования» – до 2,25% годовых, «1 неделя» и «спот-неделя» – до 2,75% годовых. Повышение ставок было осуществлено в целях стерилизации избыточной ликвидности и стало возможным в результате изменения внутренних и внешних экономических условий, в том числе процентной политики Федеральной резервной системы США и Европейского центрального банка. Отметим, что повышение процентных ставок по депозитам банков в ЦБ РФ в 2006 г. действительно привело к росту их привлекательности: по итогам года депозиты кредитных организаций в Банке России выросли практически в 13 раз. С помощью данной меры Банк России продолжил курс на повышение роли процентных ставок при реализации денежно-кредитной политики.

В 2006 г. Банк России дважды понижал ставку рефинансирования: сначала 26 июня она была снижена с 12 до 11,5%, а затем 23 октября была установлена на уровне 11%. Заметим, что снижение ставки рефинансирования в 2006 г. осуществлялось одновременно с повышением ставок по депозитам кредитных организаций в ЦБ РФ. При этом снижение ставки рефинансирования также имело своей целью повысить роль процентных ставок в денежно-кредитной политике. Дело в том, что действующая ставка рефинансирования гораздо выше той ставки, по которой кредитные организации могут занять деньги на рынке МБК, в результате чего изменение ставки рефинансирования практически не оказывает влияния на денежно-кредитную политику. В то же время, как мы уже отмечали, повышение ставок по депозитам привело к повышению их привлекательности для банков, т.е. способствовало стерилизации ликвидности в Банке России.

В связи с отменой с 1 января 2007 г. ограничений на валютные операции и в целях достижения полной конвертируемости российского рубля, с 1 мая 2006 г. в 2 раза был снижен установленный Банком России норматив резервирования средств при осуществлении валютных операций, связанных с оттоком и притоком капитала, а также снижен до нулевого значения норматив обязательной продажи части валютной выручки. А уже 29 мая ЦБ РФ принял решение отменить с 1 июля 2006 г. установленные Банком России требования о резервировании при проведении отдельных видов валютных операций. Кроме того, с 1 июля было отменено и требование об обязательном использовании специальных счетов (специальных банковских счетов, специальных разделов счета депо, специальных разделов лицевых счетов нерезидентов в системе ведения реестра владельцев ценных бумаг, специальных брокерских счетов) при осуществлении отдельных видов валютных операций. Данные меры были направлены на снятие ограничений по капитальным операциям и призваны обеспечить большую конвертируемость рубля.

В мае Государственная Дума приняла в окончательном чтении закон о графическом изображении рубля. Соответствующие поправки были внесены в Закон «О Центральном банке РФ (Банке России)». Суть поправок состояла в

том, что рубль будет иметь графическое изображение в виде знака. Согласно новому закону графическое изображение рубля будет утверждаться в установленном законом порядке Банком России.

В июне Парижский клуб кредиторов согласился на досрочное погашение российского долга, объем которого превышал 20 млрд долл. При этом 51,4% суммы долга планировалось погасить по номиналу, а оставшуюся часть с премией в размере около 1 млрд долл. Напомним, что в 2005 г. Россия досрочно погасила свой долг перед МВФ в размере 3,3 млрд долл., а также часть долга перед Парижским клубом на сумму около 15 млрд долл. На наш взгляд, досрочное погашение внешнего долга является хорошим направлением расходования накопленных страной резервов, так как, с одной стороны, такая мера не повышает инфляционное давление внутри страны, а с другой позволяет снизить обязательства перед иностранными кредиторами.

В августе Банк России представил в Государственную Думу «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2007 год». В документе Банк России впервые за последние годы явно обозначил свою главную задачу на 2007 г., ею должна стать борьба с инфляцией (6,5-8% по итогам года). Что касается целевого ориентира по индексу реального курса рубля, то в документе сказано о том, что диапазон его изменения составляет от 0 до 10%. На наш взгляд, это позволит Банку России более эффективно проводить денежно-кредитную политику, не пытаясь одновременно достичь двух во многом противоречащих друг другу целей. Кроме того, прирост денежной базы в узком определении в 2007 г., в соответствии с прогнозом ЦБ, составит 14-22%. Золотовалютные резервы на конец 2007 г. могут составить от 316 до 390 млрд долл. На наш взгляд, обе прогнозные оценки являются несколько заниженными. В соответствии с модельными расчетами краткосрочных прогнозов социально-экономических показателей РФ, уже за 1-е полугодие 2007 г. темп прироста денежной базы достигнет 18,1%, а объем золотовалютных резервов превысит 384 млрд долл.

С 1 октября прошлого года Банк России повысил норматив отчислений в Фонд обязательного резервирования по долгам российских банков перед зарубежными кредитными организациями с 2 до 3,5%. Таким образом ЦБ пытался уменьшить привлекательность зарубежных займов для банков и тем самым снизить повышательное давление на рубль. Впрочем, данная мера не привела к возникновению у банков проблем с ликвидностью, так как одновременно с повышением норматива отчислений в ФОР Банк России увеличил с 0,2 до 0,3 коэффициент усреднения. То есть теперь банки могут изымать в начале месяца и возвращать в конце до 30% своих отчислений в ФОР. В совокупности две описанные меры денежно-кредитной политики, принятые ЦБ РФ, практически нейтрализовали друг друга, но свидетельствовали при этом о возможном начале курса на ужесточение денежно-кредитной политики.

## **2.2. Государственный бюджет**

### *2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы*

Анализируя основные параметры бюджетной системы Российской Федерации 2006 г., необходимо отметить, что уровень доходов и расходов в прошедшем году по сравнению с 2005 г. изменился незначительно (табл. 8): в федеральном бюджете доля налоговых доходов в ВВП снизилась на 0,1 п.п. и составила 22,2% ВВП, тогда как в бюджеты субъектов РФ поступило столько же налоговых доходов в долях ВВП, сколько и годом ранее (10,3% ВВП). В результате в консолидированный бюджет РФ в 2006 г. поступило 32,5% ВВП налогов и платежей против 32,6% ВВП в 2005 г.

Согласно данным о фактическом исполнении федерального бюджета РФ в 2006 г. его доходы составили 23,6% ВВП, что на 0,1 п.п. ниже соответствующего показателя за 2005 г. Доходы консолидированного бюджета РФ в 2006 г. составили 35,5% ВВП, что на 0,3 п.п. выше показателя предыдущего года. Что касается расходных характеристик бюджетной системы РФ за 2006 г., то они продемонстрировали некоторое снижение по отношению к расходам 2005 г. федерального бюджета (16,1% против 16,3% ВВП), но не изменились для консолидированного бюджета РФ и составили 27,5% ВВП.

Доходы территориальных бюджетов РФ в 2006 г. составили 14,3% ВВП против 13,9% ВВП годом ранее. Расходы бюджетов субъектов РФ также несколько выросли по сравнению с показателями 2005 г. (13,6% ВВП) и составили 13,7% ВВП. Вследствие снижения доходов и расходов федерального бюджета и увеличения доходов и неизменности расходов территориальных бюджетов РФ профицит консолидированного бюджета по итогам 2006 г. вырос по сравнению с показателями предшествующего года и составил 8,0% ВВП (7,7% ВВП в 2005 г.) – максимальный уровень за всю историю постсоветской России.

Отдельно отметим Единый социальный налог (ЕСН), часть которого зачисляется в федеральный бюджет. Так, на протяжении 2002–2004 гг. поступления от этого налога устойчиво снижались, продемонстрировав заметное падение в 2005 г. до уровня 1,24% ВВП против 2,6% ВВП в 2004 г. По итогам 2006 г. доля поступлений данного налога в ВВП еще немного снизилась и составила около 1,19% ВВП. Основной причиной столь резкого падения является снижение ставки ЕСН в 2005 г. с 35,6 до 26%. Отметим, что, например, в 2001 г. при налоговой базе в 100 000 руб. пропорции разделения ставки ЕСН между бюджетом и внебюджетными фондами были установлены следующим образом: 28% – в федеральный бюджет, 4,0% – в Фонд социального страхования, 0,2% – в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и 3,4% – в территориальные фонды обязательного медицинского страхования. В 2005 г. были приняты изменения, в соответствии с которыми при налоговой базе до 280 000 руб. пропорции распределения ставки ЕСН были установлены на уровне 20% – для федерального бюджета, 3,2% – для Фонда социального страхования, 0,8% – в Федеральный фонд обязательного меди-

цинского страхования и 2,0% – в территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Таким образом, сокращение доли отчислений в федеральный бюджет в 2005 г. стало прямым следствием значительного снижения нормы отчислений от суммарных поступлений данного налога.

Таблица 8

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

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Федеральный бюджет</b>								
Налоговые доходы	11,7	14,5	16,3	18,9	18,2	18,6	22,3	22,2
В том числе ЕСН <sup>15</sup>	–	–	–	3,13	2,75	2,60	1,24	1,19
Доходы	12,7	15,5	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,6
Расходы	14,0	14,2	14,8	18,9	17,8	15,8	16,3	16,1
Дефицит (-)/Профицит (+)	-1,1	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,4	7,5
<b>Территориальные бюджеты</b>								
Налоговые доходы	11,1	11,8	11,0	11,5	10,8	11,4	10,3	10,3
Доходы	13,4	14,1	14,5	15,1	14,6	14,1	13,9	14,3
Расходы	13,3	13,4	14,5	15,5	14,9	13,9	13,6	13,7
Дефицит (-)/Профицит (+)	0,1	0,7	0,0	-0,4	-0,3	0,2	0,3	0,6
<b>Консолидированный бюджет</b>								
Налоговые доходы	22,8	26,3	27,3	30,4	29,0	30,0	32,6	32,5
Доходы	25,2	28,5	29,3	32,1	31,1	32,3	35,2	35,5
Расходы	26,3	25,6	26,4	31,1	29,7	27,8	27,5	27,5
Дефицит (-)/Профицит (+)	-1,1	2,8	2,9	1,0	1,4	4,5	7,7	8,0
<b>Бюджет расширенного правительства</b>								
Налоговые доходы	31,4	35,7	35,7	35,6	34,6	35,3	36,9	36,9
Доходы	33,8	38,3	38,4	37,8	37,1	37,5	39,7	40,0
Расходы	35,3	34,3	35,2	36,3	36,0	32,9	31,6	31,5
Дефицит (-)/Профицит (+)	-1,5	4,0	3,2	1,5	1,1	4,6	8,1	8,5

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Бюджет расширенного правительства РФ по итогам 2006 г. был исполнен по доходам на уровне 40% ВВП против 39,7% ВВП в 2005 г. Расходы составили 31,5% ВВП по сравнению с 31,6% ВВП в 2005 г. Рост доходов бюджета расширенного правительства на фоне сокращения его расходной части по отношению к ВВП способствовал росту профицита бюджета с 8,1% ВВП в 2005 г. до 8,5% ВВП в 2006 г.

На фоне достаточно благоприятной конъюнктуры мирового рынка нефти и металлов (средняя цена нефти марки Urals в среднем за год составила

<sup>15</sup> С 2001 г. ЕСН заменил существовавшие ранее взносы в государственные социальные внебюджетные фонды. С 2002 г. часть от суммарной ставки ЕСН перечисляется в федеральный бюджет.

60,97 долл. за баррель против 50,2 долл. за баррель<sup>16</sup> в 2005 г.), стабилизация доходной части бюджета обусловлена изменением поступлений по отдельным налогам, что более подробно будет рассмотрено ниже.

Превышение цен на нефть над показателями, заложенными в бюджет 2006 г., как и годом ранее, способствовало перевыполнению плана по доходам бюджетной системы, вследствие чего 1 декабря 2006 г. был принят закон, в соответствии с которым доходы федерального бюджета РФ были повышены до 6 170, 48 млрд руб. (5 046,14 млрд руб. в первоначальной редакции), расходы – до 4 431,08 млрд руб. (4 270,11 млрд руб. в первоначальной редакции).

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

Данные о поступлениях основных налогов в бюджетную систему РФ в 2006 г. представлена в табл. 9.

Таблица 9

#### **Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в 1998–2006 гг. (в реальном выражении и в % ВВП)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Налоговые поступления в реальном выражении (трлн руб.)</b>									
<b>Налоговые доходы*</b>	0,84	0,88	1,10	1,15	1,20	1,26	1,38	1,53	1,63
Налог на прибыль	0,10	0,13	0,17	0,19	0,14	0,14	0,20	0,26	0,28
НДФЛ	0,07	0,07	0,07	0,09	0,11	0,13	0,13	0,14	0,15
НДС <sup>17</sup>	0,16	0,17	0,19	0,23	0,24	0,24	0,24	0,28	0,25
Акцизы <sup>18</sup>	0,07	0,06	0,07	0,09	0,08	0,09	0,06	0,05	0,04
Доходы от внешнеэкономической деятельности <sup>19</sup>	0,04	0,05	0,10	0,12	0,10	0,12	0,20	0,32	0,38
Платежи за пользование природными ресурсами	0,02	0,03	0,03	0,05	0,10	0,11	0,13	0,18	0,20
Налог с продаж	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,00	–	–
Отчисления во внебюджетные фонды <sup>20</sup> , в том числе	0,21	0,20	0,22	0,23	0,13	0,14	0,14	0,17	0,19
ЕСН в Фонд социального страхования РФ	–	–	–	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
ЕСН в Федеральный фонд ОМС	–	–	–	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01

<sup>16</sup> Данные Управления энергетической информации Департамента энергетики США [www.eia.doe.gov](http://www.eia.doe.gov). Более подробно ситуация на рынке нефти рассматривается в соответствующем разделе данного обзора.

<sup>17</sup> Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации и ввозимые на ее территорию.

<sup>18</sup> Акцизы по подакцизным товарам, производимым на территории РФ и ввозимым на ее территорию, без учета акцизов на нефть.

<sup>19</sup> Таможенные пошлины, таможенные сборы и прочие поступления от внешнеэкономической деятельности.

<sup>20</sup> До 2002 г. суммарные отчисления в социальные внебюджетные фонды. С 2002 г. налоги и взносы на социальные нужды без учета отчислений от ЕСН, поступающих в федеральный бюджет.

# РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2006 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 9

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ЕСН в территориальные фонды ОМС	–	–	–	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в РФ	–	–	–	–	0,09	0,11	0,11	0,12	0,16
<b>Налоговые поступления в % ВВП</b>									
<b>Налоговые доходы*</b>	31,9	31,4	35,7	35,7	35,6	34,6	35,3	36,9	36,9
Налог на прибыль	3,7	4,6	5,4	5,7	4,3	4,0	5,1	6,2	6,3
НДФЛ	2,7	2,4	2,4	2,9	3,3	3,4	3,4	3,3	3,5
НДС	6,0	5,9	6,2	7,2	7,0	6,7	6,3	6,8	5,7
Акцизы	2,6	2,2	2,3	2,7	2,4	2,6	1,4	1,2	1,0
Доходы от внешнеэкономической деятельности	1,4	1,8	3,1	3,7	3,0	3,4	5,0	7,8	8,7
Платежи за пользование природными ресурсами	0,8	0,9	1,1	1,4	3,1	3,0	3,4	4,3	4,5
Налог с продаж	0,03	0,40	0,47	0,50	0,46	0,43	0,04	0,00	0,00
Отчисления во внебюджетные фонды, в том числе	7,9	7,1	7,3	7,2	3,8	3,9	3,7	4,2	4,3
ЕСН в Фонд социального страхования РФ				0,24	0,23	0,22	0,25	0,22	0,21
ЕСН в Федеральный фонд ОМС				0,04	0,05	0,04	0,04	0,14	0,21
ЕСН в территориальные фонды ОМС				0,59	0,71	0,66	0,62	0,38	0,37
Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в РФ					2,76	2,94	2,80	2,88	3,51

– до 2005 г. данные включают доходы целевых бюджетных фондов.



Источник: Министерство финансов РФ.

Рис. 9. Динамика поступлений основных налогов в реальном выражении в 1998–2006 гг. (трлн руб.)

Как следует из представленных данных, для всего периода с 1998 по 2006 г. характерен рост налоговых поступлений в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в реальном выражении (см. *рис. 9*): годовой прирост данной величины составлял от 4,3% (2003 г.) до 25,1% (по итогам 2000 г.), что в основном обусловлено значительным ростом поступлений по налогу на прибыль, НДС и вывозным таможенным пошлинам. Если же рассматривать период после основных изменений налогового законодательства, то максимальный прирост налоговых доходов в реальном выражении наблюдался по итогам 2005 г. – 11,1%. Схожая динамика характерна и в отношении налоговых доходов в долях ВВП, которая к 2005 г. достигла максимальной величины за рассматриваемый период времени (36,9% ВВП). В 2006 г. доля налоговых доходов осталась на неизменном уровне – 36,9% ВВП.

В числе основных факторов роста налоговых доходов бюджетной системы можно назвать благоприятную конъюнктуру на товары российского экспорта и в первую очередь нефть, газ и металлы, расширение налоговой базы по многим налогам, обусловленное ростом российской экономики, улучшение налогового администрирования, а также частичное сокращение величины налоговой задолженности. В период до 2004 г. был отменен ряд налогов и сборов, что дополнительно сказалось на динамике налоговых поступлений. В частности, были отменены налог с продаж, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (до 2001 г. налог взимался по ставке 1,5% с оборота предприятий), налог на приобретение автотранспортных средств, налог на реализацию горюче-смазочных материалов, а также было произведено сначала снижение, а потом – и полная отмена налога на пользователей автодорог и владельцев автотранспортных средств.

Динамика поступлений отдельных налогов в значительной степени различалась. Так, наибольшей волатильностью как в реальном выражении, так и в долях ВВП характеризовались поступления налога на прибыль организаций. Из *табл. 9* видно, что до 2001 г. поступления от данного налога росли, причиной чему было увеличение сальдированного финансового результата деятельности предприятий, улучшение платежей и расчетов в экономике, а также введение в 2001 г. 5% муниципального налога на прибыль для компенсации отмены налога на содержание ЖКХ. Однако по итогам 2002 г. было зафиксировано значительное сокращение поступлений по налогу на прибыль организаций, составившее около 26% для величин в реальном выражении и 1,4 п.п. в процентном отношении к ВВП. В 2003 г. в реальном выражении поступления по налогу несколько выросли, тогда как в процентном отношении к ВВП еще более снизились с 4,3% до 4,0% ВВП.

Основными факторами падения поступлений налога на прибыль в 2002 и 2003 гг. стало вступление в действие новых положений Налогового кодекса, относящихся к данному налогу, в частности, изменение структуры и объема затрат (в сторону увеличения), принимаемых к вычету при определении налоговой базы, снижение налоговой ставки с 35 до 24%, применение «переходного» положения, связанного с определением налоговой базы по «методу на-

числений», изменение начисления амортизации, а также общее снижение чистого финансового результата деятельности предприятий. По оценкам Минфина России, в 2003 г. около 0,12% ВВП от суммарного сокращения поступлений было обусловлено именно фактом налоговых изменений в части определения базы по налогу на прибыль. Лишь в 2004 г. тенденция снижения налоговых поступлений была прервана: поступления выросли на 48% в реальном выражении или 1,1 п.п. в долях ВВП и продолжили рост в 2005 и 2006 гг.

Основными факторами роста поступлений по налогу на прибыль в 2004 г. стали экономический рост и благоприятная конъюнктура мировых цен на энергоносители, в частности, повышение цен на нефть. На этом фоне наблюдалось значительное расширение базы налогообложения: если в 2003 г. величина чистого сальдированного результата деятельности предприятий и организаций снизилась на 12%, то в 2004 г. она продемонстрировала рост на 50%, а в 2005 г. – на 35%. Кроме того, рост поступлений в 2004 г. частично был обусловлен прекращением действия ряда льгот по налогу на прибыль, полученных до реформы налога в 2002 г. Рост поступлений в 2005 г. отчасти стал следствием перечисления в бюджет в первом квартале 2005 г. платежа, связанного с погашением налоговой задолженности НК «ЮКОС».

По итогам 2006 г. поступления по налогу на прибыль несколько выросли по сравнению с предыдущим годом и составили 6,3% ВВП. Рост поступления можно объяснить повышением налоговой базы (за первые 10 месяцев 2006 г. чистый сальдированный финансовый результат деятельности предприятий в РФ вырос на 26%). Кроме того, рост производства в промышленности (3,9% за год) и по другим видам экономической деятельности вместе с ростом цен производителей (в промышленности – 10,5%) также мог способствовать росту налоговых поступлений.

Поступления налога на доходы физических лиц (подходный налог) в реальном выражении оставались достаточно стабильны вплоть до 2001 г. Однако с 2002 г. начался рост реальных поступлений по данному налогу, который сохранялся на протяжении всего последующего периода. Вместе с тем в процентном отношении к ВВП рост наблюдался лишь до 2004 г. включительно, после чего последовало некоторое снижение доли поступлений в ВВП. Лишь по итогам 2006 г. поступления данного налога в процентном отношении к ВВП вновь выросли и составили 3,5%, тогда как поступления ЕСН остались на неизменном по отношению к 2005 г. уровне (2% ВВП). При этом, по данным Росстата РФ, в 2006 г. реальные доходы населения выросли на 10%, тогда как рост среднемесячной начисленной заработной платы в реальном выражении составил 13,5%. За этот же период рост ВВП в реальном выражении составил 6,7%. Таким образом, в 2006 г. величина реальной эффективной ставки ЕСН и НДФЛ оказалась ниже, чем в 2005 г.

Рассматривать динамику поступлений налога на доходы физических лиц необходимо с учетом того, что в 2001 г. была проведена его реформа, в результате которой была введена плоская шкала налогообложения со ставкой

налога в 13%. Так, можно заметить, что уже по итогам 2001 г. был зафиксирован рост налоговых поступлений. Одним из факторов роста является то, что до реформирования нижняя граница налога составляла 12%, поэтому ее увеличение на 1% при предположении о неизменности налоговой базы или ее расширении привело к заметному росту поступлений (по различным оценкам приблизительно на 0,1% ВВП), даже несмотря на снижение предельной ставки налога для той части населения, которая платила налог по более высокой ставке (снижение поступлений приблизительно на 0,05% ВВП). Кроме того, по оценкам, около 0,2% ВВП роста поступлений подоходного налога было обусловлено расширением налоговой базы. Последующий рост был в основном вызван общим ростом доходов населения вследствие роста экономики, а также частичной легализацией доходов.

До 2003 г. включительно налоговые поступления от акцизов как в реальном выражении, так и по отношению к ВВП заметно колебались. Однако в целом поступления росли, достигнув в 2001 г. максимальных значений за весь послекризисный период. Далее, начиная с 2004 г., последовало достаточно заметное снижение. Первоначальный рост поступлений в 2001–2003 гг. был обусловлен введением акцизов на дизельное топливо и моторные масла, увеличением ставок на алкогольную продукцию, бензин (более чем в 3 раза)<sup>21</sup>, а также акцизов на природный газ, рост мировых цен на который вызывал соответствующий рост акцизов. Слом тенденции к росту акцизов, зафиксированный в 2004 г. и положивший начало сокращению их реальной величины и доли в ВВП, в значительной степени был обусловлен отменой с 1 января 2004 г. акциза на природный газ, поступления по которому в 2003 г. составляли около 45% от общих доходов бюджетной системы по акцизам.

Существенный вес в налоговых доходах бюджета расширенного правительства имеют поступления по налогу на добавленную стоимость. При этом если в реальном выражении вплоть до 2005 г. преобладала тенденция к их росту, то в долях ВВП они росли лишь до 2001 г., после чего последовал трехлетний спад поступлений. Заметное улучшение наблюдалось лишь по итогам 2005 г., после чего в 2006 г. поступления вновь заметно сократились. Рост в 2000–2001 гг. был во многом вызван переходом к оплате НДС по принципу «страны назначения» в отношениях со странами СНГ, а также сокращением ряда льгот. Однако уже в 2001 г. наблюдался заметный рост объема возмещения по НДС, что негативно сказалось на уровне поступлений налога в 2001 г. Частично по этой же причине наблюдалось снижение поступлений по НДС в 2002–2004 гг. При этом в 2004 г. дополнительное падение объема поступлений от НДС было обусловлено снижением ставки налога с 20 до 18%. Вместе с тем снижение доли поступлений составило всего лишь 0,4 п.п. ВВП при ожидаемом сокращении на уровне около 0,6% ВВП, что отчасти было вы-

<sup>21</sup> Столь значительное увеличение ставки акциза на бензин было призвано компенсировать отмену налога на реализацию горюче-смазочных материалов и снижение ставки налога на пользователей автомобильных дорог.

звано заметным сокращением объемов возмещения НДС по экспортным операциям.

В 2006 г. доля налоговых поступлений по налогу на добавленную стоимость значительно снизилась до 5,7% ВВП с 6,8% ВВП в 2005 г. Среди основных факторов снижения поступлений по НДС необходимо отметить увеличение налоговых вычетов и снижение налоговой базы, связанное с вступившими в 2006 г. изменениями в законодательстве.

Также важной статьёй доходов бюджетной системы Российской Федерации являются платежи за пользование природными ресурсами, значительную часть которых составляют поступления налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Если до 2001 г. его поступления оставались относительно незначительными, то с 2002 г. они стали устойчиво расти вследствие роста мировых цен на энергоносители. Поскольку ставка НДПИ была непосредственным образом связана с уровнем мировой цены на нефть, улучшение мировой конъюнктуры рынка энергоносителей автоматически сказывалось на уровне налоговых поступлений по данному налогу и, как следствие, на суммарных поступлениях платежей за пользование природными ресурсами.

Довольно схожая динамика наблюдалась и в отношении доходов от внешнеэкономической деятельности, которые на протяжении большей части рассматриваемого периода росли как вследствие роста российской экономики и внешнеторгового оборота, так и за счет изменения экспортных пошлин на нефть, которые с 2002 г. начали рассчитываться исходя из мировой цены на нефть.

Что касается налоговых поступлений в 2006 г., то доля платежей за пользование природными ресурсами в ВВП выросла на 0,2 п.п. ВВП (4,5% ВВП против 4,3% ВВП в 2005 г.), тогда как рост доходов от внешнеэкономической деятельности составил 0,9 п.п. ВВП (с 7,8% до 8,7% ВВП). Основной причиной роста поступлений является улучшение конъюнктуры рынка нефти, а также рынка металлов (в течение года цены на никель и другие металлы достигли абсолютных исторических максимумов). Что касается внешней торговли, то по итогам 2006 г. ее объем составил около 470 млрд долл. (экспорт – 304,5 млрд долл., импорт – 163,9 млрд долл.), продемонстрировав рост на 27% (рост экспорта на 25%, импорта – на 30,8%).

Динамика отчислений в социальные внебюджетные фонды в 1998–2001 гг. оставалась достаточно стабильной, тогда как с 2001 г. произошли заметные изменения, что объяснялось в основном изменениями в законодательстве, введенными в 2001 г. Рассматривая период 2002–2006 гг., необходимо отметить, что в 2003 г. без учета ЕСН, перечисляемого в федеральный бюджет, наблюдался рост отчислений по отношению к ВВП, тогда как в 2004 и 2005 г. последовало их снижение. В 2006 г. поступления во внебюджетные фонды заметно выросли и по отношению к ВВП и составили 4,3%. В то же время с 2002 г. наблюдалось общее снижение отчислений на социальные нужды.

Если рассмотреть структуру отчислений во внебюджетные фонды, то в 2001–2004 гг. их доли в ВВП оставались достаточно стабильными, тогда как по итогам 2005 и 2006 г. было зафиксировано заметное снижение поступлений в фонд социального страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Основной причиной столь заметного падения является изменение пропорций распределения средств от ЕСН. Например, если в 2001 г. 4,0% от ставки ЕСН направлялось в Фонд социального страхования (при налоговой базе до 100 000 руб.), то в 2005 г. ее размер был пересмотрен в сторону понижения до 3,2%. Соответствующие показатели в 2001 и 2005 г. для отчислений в территориальные фонды обязательного медицинского страхования составляли 3,4% и 2%. Напротив, рост доли отчислений в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования в 2005 г. с 0,2 до 0,8% способствовал росту поступлений в данный фонд в 2005 и 2006 г. Наконец, поступления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование на протяжении 2002–2005 гг. оставались достаточно стабильными на уровне около 2,7–2,9% ВВП и лишь по итогам 2006 г. выросли до 3,51% ВВП.

Структура налоговых доходов бюджета расширенного правительства представлена в табл. 10.

Таблица 10

**Доля налоговых поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства в 2000–2006 гг., в %**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Налоговые доходы</b>	89,9	93,0	93,3	92,8	94,2	93,2	94,3	92,9	92,2
Налог на прибыль	10,3	13,5	14,1	15,0	11,3	10,7	13,6	15,5	15,7
НДФЛ	7,6	7,2	6,2	7,4	8,8	9,3	9,0	8,2	8,7
НДС	16,8	17,6	16,2	18,6	18,4	17,9	16,7	17,2	14,2
Акцизы	7,3	6,7	5,9	7,1	6,5	7,0	3,8	3,0	2,5
Доходы от внешне-экономической деятельности	3,9	5,3	8,2	9,6	7,9	9,2	13,5	19,6	21,7
Платежи за пользование природными ресурсами	2,4	2,7	2,8	3,8	8,1	8,0	9,1	10,8	11,2
Налог с продаж	0,08	1,18	1,23	1,31	1,22	1,15	0,10	0,00	0,00
ЕСН*				15,1	10,9	9,9	9,3	5,0	4,9
<b>Всего доходов</b>	<b>100</b>								

\* – суммарные поступления ЕСН.

При рассмотрении структуры налоговых доходов бюджета расширенного правительства необходимо отметить, что в отдельные годы анализируемого периода 1998–2006 гг. соотношение между основными налогами по их вкладу в суммарные доходы консолидированного бюджета менялось. Так, вплоть до 2004 г. основной вклад в суммарные бюджетные доходы вносили налог на прибыль, НДС и с 2001 г. – Единый социальный налог. Их суммарная доля в 2002–2004 гг. составляла около 58% от суммарных доходов бюджета

расширенного правительства. Впоследствии достаточно заметно возросла доля доходов от внешнеэкономической деятельности, которая в 2005 и 2006 г. оказалась наиболее значительной составляющей налоговых доходов бюджета расширенного правительства. Напротив, доля налоговых поступлений от ЕСН на протяжении последних двух лет заметно снизилась по сравнению с показателями, наблюдавшимися в начале рассматриваемого периода. Дополнительно необходимо обратить внимание на довольно высокую волатильность доли поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства от налога на прибыль организаций. Так, на всем периоде она колебалась от 10,3% ВВП в 1998 г. до 15,7% ВВП – в 2006 г.

### 2.2.3. Расходы бюджетной системы

С 1 января 2005 г. произошла смена бюджетной классификации, поэтому не представляется возможным провести сопоставление основных расходных статей бюджетной системы за 2005–2006 гг. и более ранние периоды. В связи с этим ниже будут отдельно анализироваться данные до 2004 г. и фактическое исполнение бюджетов всех уровней в 2005–2006 г. Основные характеристики расходной части бюджетов РФ всех уровней в 2002–2004 гг. представлены в табл. 11.

Таблица 11

### 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
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

*Продолжение таблицы 11*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
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
<b>Всего расходов</b>	<b>18,7</b>	<b>15,3</b>	<b>31,1</b>	<b>17,7</b>	<b>14,9</b>	<b>29,7</b>	<b>16,1</b>	<b>14,1</b>	<b>27,8</b>

В 2001 г. – включая расходы на дорожное хозяйство.

\*\* 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.

Источник: Министерство финансов РФ.

*Таблица 12*

**Расходы федерального, консолидированного и территориальных бюджетов в 2005 и 2006 г. (% ВВП)**

	2005			2006		
	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты	Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальные бюджеты
Общегосударственные вопросы из них обслуживание государственного и муниципального долга	3,5	2,3	1,2	3,1	2,0	1,1
Национальная оборона	1,1	1,0	0,1	0,7	0,6	0,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,7	2,7	0,0	2,6	2,6	0,0
Национальная экономика	2,7	2,1	0,6	2,7	2,1	0,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	3,5	1,2	2,4	3,6	1,3	2,3
Охрана окружающей среды	2,2	0,0	2,1	2,4	0,2	2,2
Образование	0,1	0,02	0,08	0,1	0,02	0,06
Культура, кинематография и средства массовой информации	3,7	0,8	2,9	3,8	0,8	3,0
Здравоохранение и спорт	0,7	0,2	0,5	0,7	0,2	0,5
Социальная политика	2,6	0,4	2,1	2,8	0,6	2,3
Межбюджетные трансферты	2,4	0,8	1,6	2,4	0,8	1,6
<b>Итого расходов</b>	<b>3,5</b>	<b>5,8</b>	<b>0,1</b>	<b>3,4</b>	<b>5,6</b>	<b>0,1</b>
	<b>27,5</b>	<b>16,3</b>	<b>13,6</b>	<b>27,5</b>	<b>16,1</b>	<b>13,7</b>

Источник: Министерство финансов РФ.

Основные составляющие расходов федерального, консолидированного и территориальных бюджетов РФ в 2005 и 2006 г. представлены в *табл. 12*.

Структура расходов бюджетной системы РФ в 2006 г. не претерпела значительных изменений по сравнению с предыдущим годом. Как и годом ранее, значительный объем финансирования был предусмотрен по разделам «Общегосударственные вопросы», «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Национальная экономика», «Образование», «Здравоохранение и спорт» и «Социальная политика». При этом по отдельным разделам функциональной классификации расходов консолидированного бюджета произошли изменения, которые необходимо выделить. Так, по большинству разделов либо наблюдалось заметное снижение, либо показатели остались на уровне предыдущего года. Наибольшее снижение наблюдалось по разделу «Общегосударственные вопросы» – расходы упали с 3,5 до 3,1% ВВП. При этом снижение наблюдалось за счет сокращения объема расходов по обслуживанию государственного и муниципального долга. Наиболее заметные изменения в сторону повышения коснулись таких разделов как «Жилищно-коммунальное хозяйство» (рост с 2,2 до 2,4% ВВП), «Образование» (с 3,7 до 3,8% ВВП) и «Здравоохранение и спорт» (рост с 2,6 до 2,8% ВВП), что объясняется началом реализации нацпроектов, т.е. проектов в социально-значимых сферах экономики.

В расходах федерального и территориальных бюджетов субъектов РФ заметных изменений также не наблюдалось: доли соответствующих расходов в ВВП либо несколько снизились по сравнению с предыдущим годом, либо остались неизменными. Отметим, что, несмотря на стабильность расходов по отношению к ВВП, их дальнейший рост темпами, превышающими темпы роста экономики, в условиях избыточного инфляционного давления создает дополнительные проблемы, снижающие эффективность антиинфляционных действий правительства. Несмотря на то, что по итогам 2006 г. правительству удалось удержать инфляцию на заранее установленном уровне, дальнейшее наращивание непроцентных расходов по отношению к ВВП может поставить под сомнение действия правительства, направленные на дальнейшее снижение темпов роста потребительских цен в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

#### *2.2.4. Оценка бюджетных параметров без учета вклада нефтегазового сектора и влияния мировых цен на нефть*

Достаточно сильная зависимость российской бюджетной системы от экспорта энергоносителей и, следовательно, от конъюнктуры мировых рынков свидетельствует о наличии серьезных рисков, связанных с возможной дестабилизацией государственного баланса. Отчасти для этого в 2004 г. был создан Стабилизационный фонд РФ, призванный аккумулировать доходы конъюнктурного характера для стерилизации избыточного денежного предложения и покрытия выпадающих доходов в будущем при заметном снижении мировых цен на энергоносители. Кроме того, Минфин России предлагает

внедрить в законодательство концепцию оценки нефтегазового бюджета, который не учитывал бы доходы (расходы) от нефтегазового сектора экономики. Средства, полученные от экспорта сырьевых товаров и аккумулируемые в так называемом нефтегазовом фонде, предлагается использоваться для полного или частичного покрытия дефицита нефтегазового бюджета. Соответствующие оценки нефтегазового баланса федерального бюджета РФ Минфина России, Международного валютного фонда (МВФ), а также расчеты ИЭПП приведены в *табл. 13*.

*Таблица 13*

**Величина нефтегазового баланса федерального бюджета РФ (% ВВП)**

	2002	2003	2004	2005	2006
Баланс консолидированного бюджета РФ, % ВВП	1,0	1,4	4,5	7,7	8,0
Баланс федерального бюджета РФ, % ВВП	1,4	1,7	4,3	7,4	7,5
Нефтегазовый баланс федерального бюджета РФ, % ВВП (оценка МВФ)	-5,2	-4,6	-4,3	-5,9	-7,4
Нефтегазовый баланс федерального бюджета РФ, % ВВП (оценка ИЭПП)	-	-	-	-5,5%	-5,1

Из таблицы следует, что нефтегазовый баланс бюджетной системы Российской Федерации отрицателен. При этом, по оценкам МВФ, до 2004 г. дефицит плавно снижался по отношению к ВВП (с -5,2 до -4,3% ВВП), тогда как с 2005 г. началось его увеличение, вследствие чего по итогам 2006 г. он может составить около -7,4% ВВП. Если же обратиться к оценкам ИЭПП, то для 2005 г. они достаточно близки к оценкам МВФ, хотя для 2006 г. расхождение заметно выше. Более того, полученные ИЭПП оценки для 2006 г. сходятся с оценками Минфина России, в соответствии с которыми в 2006 г. наблюдалось некоторое улучшение нефтегазового баланса федерального бюджета в процентном отношении к ВВП.

Приведенные оценки свидетельствуют о том, что при устранении конъюнктурной составляющей доходов бюджетной системы на протяжении последних 5 лет наблюдалось заметное превышение расходов над доходами. Очевидно, что полностью не учитывать нефтегазовые доходы при формировании государственного бюджета нельзя вследствие значимости сырьевого сектора экономики, однако представленные оценки подтверждают актуальность предложений о необходимости структурирования этих доходов и дальнейшего использования в соответствии с законодательно определенными механизмами.

Помимо расчета нефтегазового баланса консолидированного и федерального бюджета, необходимо проанализировать влияние мировых цен на отдельные бюджетные показатели. В частности, следует выделить конъюнктурную (определяемую динамикой мировых цен на нефть) и структурную (не зависящую от динамики нефтяных цен) составляющую налоговых доходов. Для этой цели в ИЭПП использовались регрессионные оценки зависимости основных бюджетных показателей от цен на нефть. Согласно полученным оценкам, эластичность налоговых доходов федерального бюджета по ценам

на нефть марки Urals составила около 0,28, т.е. рост мировой цены на нефть на 1 долл. приводил к росту налоговых доходов на 0,28% ВВП. При этом величина конъюнктурной составляющей налоговых доходов оценивалась на основе оценок эластичности и разницы между фактически наблюдаемой ценой на нефть марки Urals и долгосрочной средней ценой (за период с 1990 по 2006 г.). Структурная составляющая, напротив, представляет собой разность между фактической долей налоговых доходов федерального бюджета в ВВП и оценкой конъюнктурной составляющей. Оценки величины структурной и конъюнктурной составляющих налоговых доходов федерального бюджета как доли ВВП и фактическая доля налоговых доходов в ВВП представлены в *табл. 14*.

*Таблица 14*

**Оценка структурной и конъюнктурной составляющих налоговых доходов федерального бюджета РФ (% ВВП)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Фактические налоговые доходы	11,0	10,9	8,8	10,7	13,2	16,2	18,6	18,0	18,8	22,3	22,2
Структурная составляющая налоговых доходов	12,3	12,7	12,5	12,8	12,7	16,7	18,9	17,4	16,1	15,8	15,2
Конъюнктурная составляющая налоговых доходов	-1,3	-1,8	-3,7	-2,1	0,5	-0,5	-0,3	0,6	2,7	6,5	7,0

Из таблицы видно, что на протяжении 1996–1999 гг. конъюнктурная составляющая налоговых доходов федерального бюджета как доли в ВВП была отрицательна. Далее, в 2000 г., наблюдался заметный рост данного показателя с -2,1% ВВП до 0,5% ВВП, после чего на протяжении 2001 и 2002 г. он вновь принимал отрицательное значение вследствие падения нефтяных цен в этот период. С 2002 г. улучшение ситуации на мировом рынке нефти способствовало заметному увеличению конъюнктурной составляющей, которая по итогам 2006 г. достигла максимального за рассматриваемый период значения и составила около 7,0% ВВП.

**2.2.5. Основные события в бюджетной сфере и изменения налогового законодательства**

Правительство РФ в 2006 г. уделяло большое внимание вопросам совершенствования налогового законодательства и налогового администрирования, управления средствами Стабилизационного фонда и долговой политики РФ, а также вопросам прогнозирования параметров бюджетной политики на краткосрочную и среднесрочную перспективу.

Прежде всего, в течение 2006 г. представителями Минфина высказывались предложения относительно совершенствования действующего налогового законодательства, а также были прокомментированы предложения отдельных членов правительства в сфере изменения налогового законодательства. Так, по оценкам Минфина, в случае реализации предла-

гаемых мер в налоговом законодательстве в 2007–2009 гг. налоговая нагрузка на экономику может снизиться до уровня менее 27% ВВП. В частности, в 2005 г. налоговая нагрузка, очищенная от влияния цен на нефть, составила 27,4% по сравнению с 33,6% в 2001 г. При этом часть налоговых новаций вступила в силу в течение 2006 г., тогда как другая часть действует с 1 января 2007 г. Среди последних – ускоренный и упрощенный порядок возмещения НДС экспортерам, отмена ограничения по переносу убытков прошлых лет в налоговой базе по налогу на прибыль, отмена положения об определении эффективности результатов и расходов на НИОКР. Планируется также с 2008 г. решить ряд проблем, связанных с налогообложением водно-биологических ресурсов.

Рассматривая некоторые предложения относительно изменения параметров отдельных налогов и сборов в России, необходимо отметить обсуждение вопроса снижения ставки Единого социального налога. Так, в течение года высказывались предложения относительно снижения ставки ЕСН до 13–14%. Однако, по оценкам Минфина, в этом случае для компенсации выпадающих расходов должен быть повышен уровень заработных плат в частном секторе экономики и составлять в среднем приблизительно 2–2,5 тыс. долл. в месяц. Иначе необходимо будет изыскивать дополнительные источники, компенсирующие выпадающие доходы. Аргументы Министерства финансов основываются на статистике поступлений налогов и сборов в бюджет и внебюджетные фонды после снижения ставки ЕСН до 26%, которые должны были привести к увеличению объемов легальных выплат заработной платы. Вместе с тем, по итогам 2005 г. бюджет и Пенсионный фонд недополучили около 295 млрд руб. по сравнению с теми результатами, которых достигли бы при неизменности ставки. По мнению замминистра финансов РФ С. Шаталова, расширение налогооблагаемой базы произошло в очень незначительной степени. За счет снижения ЕСН дополнительной легализации доходов пока не наблюдается: в целом объем теневой заработной платы, а также использование разнообразных схем ухода от налогообложения остались на прежнем уровне. По различным оценкам, порядка 30–35% заработной платы в России до сих пор выплачивается «в черную».

На протяжении года активно обсуждался вопрос реформирования налога на добавленную стоимость. Так, к концу года Минфин планировал завершить работу, связанную с выделением отдельного поля для НДС в платежных поручениях. Кроме того, в 2007 г. может быть принят закон, предполагающий введение системы регистрации плательщиков НДС с 2008 г. Основной целью регистрации является освобождение многих компаний, по крайней мере мелких, от обязанности уплачивать НДС и регистрироваться в этих целях. Кроме того, регистрация позволит существенно снизить количество компаний, имеющих право на налоговые вычеты. В настоящее время в РФ официально зарегистрировано более 2 млн юридических лиц, многие из которых формально являются плательщиками НДС, но не сдают налоговую отчетность.

По оценкам Минфина поступления в федеральный бюджет от налога на добавленную стоимость (НДС) будут увеличиваться и к 2009 г. составят около 7,8% ВВП. Так, поступления от НДС в 2006 г. составили 5,7% ВВП, в 2007 г. прогнозируются на уровне 6,6% ВВП, в 2008 г. – 6,7% ВВП. Незначительные темпы роста поступлений НДС в 2008 г. связаны с тем, что НДС экспортерам будет возмещаться не в разрешительном (как сейчас), а в уведомительном порядке. Кроме того, законодательство предусматривает переход на ежеквартальную уплату налога вместо нынешней ежемесячной уплаты.

Вместе с тем, Министр финансов РФ А. Кудрин не исключил, что ставка НДС с 2009 г. не будет снижена до 15–16%, если расходы федерального бюджета будут наращиваться. Иными словами, использование потенциала снижения данного налога, по его словам, будет возможно лишь при относительной стабильности расходной части бюджета. Например, в 2006 г. уровень непроцентных расходов составил около 15,4% ВВП, в 2007 г. может составить 15,5% ВВП, в 2008 г. – 16%. При этом, средний уровень непроцентных расходов с 2000 по 2005 г. составлял около 14,7% ВВП. Позиция Минфина заключается в том, что правительству необходимо и дальше придерживаться этого уровня и не наращивать расходы.

К 1 января 2007 г. задолженность по возврату НДС оценивается на уровне около 140 млрд руб. Задача налоговых органов состоит не только в том, чтобы возмещать текущие суммы по НДС, но и сверх этих сумм так, чтобы в течение 2007 г. довести задолженность до минимальных величин. Для сравнения, по состоянию на 1 января 2006 г. объем задолженности по возврату НДС составил около 197 млрд руб. При этом задолженность по невозвращенному НДС увеличивалась, так как росли цены на товары и оборот торговли. В целом в ближайшие 3 года Минфин не планирует изменять ставки по НДС, подоходному налогу и налогу на прибыль, а также снижать ставку ЕСН, так как бюджет несет существенную нагрузку по поддержанию бюджетов внебюджетных фондов.

Что касается других налогов, то в 2006 г. был принят закон о введении пониженной ставки НДС для сильно выработанных месторождений, при этом критерием является выработанность на уровне 85% запасов. Законом также предусмотрено предоставление налоговых каникул по НДС при разработке новых месторождений в Восточной Сибири и на континентальном шельфе. В то же время при проведении разведки данных месторождений срок налоговых каникул может быть продлен с учетом времени разведки. Кроме того, в 2007 г. не планируется проводить индексацию акцизов на нефтепродукты. Вместе с тем с 2007 г. планируется взимать акцизы с нефтеперерабатывающих заводов. Ранее акцизы платили не производители, а продавцы и перепродавцы, что приводило к перекосу в распределении доходов между регионами. Сейчас 10% получают регионы, а еще 50% от взимаемых акцизов перераспределяется через федеральные казначейства.

С 1 января 2007 г. для целей акцизного налогообложения зафиксирована максимальная цена табачной продукции, исходя из которой будет рассчиты-

ваться акциз. Информация о максимальной цене должна будет наноситься на пачку табачных изделий. Речь, прежде всего, идет об адвалорной составляющей акциза на сигареты. При этом, по оценкам Минфина, рост цен на табачную продукцию ожидается в среднем не более чем на 1 рубль по всем категориям табачных изделий. Более того, с 2007 г. акциз на табачные изделия будет увеличен на 30% и в 2008–2009 гг. будет повышаться темпами, примерно в 2 раза опережающими инфляцию.

Достаточно высокие цены на нефть в течение 2006 г. способствовали дальнейшему росту объема средств Стабилизационного фонда РФ. В частности, на 1 января 2007 г. его размер составил около 2 346,9 млрд руб. Часть средств Стабилизационного фонда в 2006 г. была направлена на погашение государственного долга РФ. Так, в начале апреля Правительство РФ рассмотрело вопрос о досрочном погашении части долга РФ перед Парижским клубом и высказало свои предложения представителям Парижского клуба. В ходе переговоров было принято решение о том, что до конца августа остаток задолженности будет погашен. В августе Российская Федерация осуществила соответствующие платежи, в результате чего вся сумма долга Парижскому клубу была погашена. Благодаря этому общая экономия средств федерального бюджета на процентных платежах за период до 2020 г. превысит 12,0 млрд долл.

Кроме того, в 2006 г. был принят ряд решений относительно правил управления средствами Стабфонда. Так, в ноябре Минфин сообщил, что до 1 декабря планирует представить концепцию создания фонда будущих поколений. Это осуществляется в рамках работы министерства по моделированию стратегии России по использованию нефтегазовых ресурсов и подготовки концепции фонда будущих поколений. Предполагается разделить Стабфонд на две части, которые будут размещаться в ценные бумаги в соответствии с различными стратегиями. Именно они будут определять отличия этих двух частей Стабфонда, одну из которых можно будет тратить при снижении цен на нефть, тогда как вторая часть должна будет оставаться инвестированной в достаточно диверсифицированный портфель ценных бумаг. Что касается перечня доступных для инвестирования активов, то Минфин РФ планирует его расширить и размещать средства фонда, превышающие резервную часть, в менее консервативные активы. Напомним, что в настоящее время средства фонда разрешается размещать только в ценные бумаги ряда развитых государств, имеющих наивысший кредитный рейтинг по версии ведущих рейтинговых агентств. В настоящее время средства Стабфонда размещаются на депозите в ЦБ РФ: 45% средств в долларах США, 45% – в евро, и 10% – в фунтах стерлингов.

Объем инвестфонда в 2007 г. может превысить 160 млрд руб., тогда как его размер на 2007 г. запланирован на уровне 95,8 млрд руб., включая экономию на процентных выплатах за счет досрочного погашения части долга Российской Федерации Парижскому клубу. С учетом дополнительных средств, которые получены от экономии на обслуживании оставшейся части долга Па-

рижскому клубу вследствие ее полного погашения в июле-августе 2006 г., а также неизрасходованных средств инвестфонда 2006 г. (около 59 млрд руб.), которые перейдут в инвестфонд 2007 г., общая сумма инвестиционного фонда на 2007 г. может превысить 160 млрд руб.

В течение года проводилась индексация заработных плат в бюджетной сфере. Так, согласно информации Минфина индексация заработных плат бюджетников в 2005–2007 гг. повысит их реальную зарплату в 1,5 раза. В 2007 г. повышение заработной платы этой категории на 15% будет проведено 1 сентября. Всего на индексацию указанных зарплат будет выделено около 127,8 млрд руб.

Большое внимание в течение года уделялось вопросам социальной поддержки населения. В частности, в марте Минфин отреагировал на предложения Президента РФ, направленные на поддержку материнства и детства, которые содержались в Послании Президента Федеральному Собранию РФ. В результате в 2006 г. был принят соответствующий закон, вступивший в силу с 1 января 2007 г. Как заявил министр финансов А. Кудрин, на эти цели потребуется 30–40 млрд руб. в год. При этом для реализации всех мер дополнительной социальной поддержки необходима определенная корректировка трехлетнего финансового плана.

Наконец, в течение года был представлен прогноз основных параметров долговой политики РФ до 2009 г. Согласно им общий госдолг РФ с 2007 г. начнет расти в номинальном выражении, но продолжит снижаться по отношению к ВВП. По словам министра финансов РФ А. Кудрина, правительственная комиссия по бюджетным проектировкам одобрила в целом долговую политику РФ на 2007–2009 гг. Так, общий госдолг в 2007 г. достигнет 2 трлн 878,9 млрд руб., в 2008 г. – 3 трлн 30,1 млрд руб., в 2009 г. – 3 трлн 246,4 млрд руб. В целом, за 2007–2009 гг. объем госдолга РФ увеличится на 145,1 млрд руб. Сумма внутреннего долга РФ в государственных ценных бумагах на конец 2007 г. прогнозируется в объеме 1 трлн 238,7 млрд руб., 2008 г. – 1 трлн 445,6 млрд руб., 2009 г. – 1 трлн 644,2 млрд руб. Общий госдолг РФ в 2007 г. составит 9,78% ВВП, в 2008 г. – 9,16% ВВП, в 2009 г. – 8,71% ВВП.

#### *2.2.6. Федеральный бюджет на 2007 год*

Закон о федеральном бюджете на 2007 г. разрабатывался исходя из прогноза социально-экономического развития РФ на 2007 г., подготовленного МЭРТ РФ (см. табл. 15). В рамках прогноза рассматривалось два варианта развития экономики РФ. Первый из них – инерционный, отражает развитие российской экономики в условиях стабилизации объемов экспорта углеводородов и характеризуется снижением конкурентоспособности отечественной продукции и замещением ее импортом при продолжающемся ухудшении ценовой конкурентоспособности отечественной продукции. В исходных предположениях прогноза по этому варианту предполагается относительная неизменность конъюнктуры на международных рынках энергетических ресурсов – снижение цены на нефть марки Urals с 63 долл. за баррель в 2006 г. до

61 долл. за баррель в 2007 г. В этом случае прогнозируется рост экспорта в стоимостном выражении на 0,4% при росте добычи нефти на 1,2%. При таком сценарии развития темпы роста ВВП замедляются к 2007 г. до 5,0%.

Второй вариант ориентируется на относительное улучшение конкурентоспособности российского бизнеса и активизацию структурных сдвигов за счет реализации комплекса мер по ускорению экономического роста. В рамках прогноза по этому варианту динамика нефтяных цен аналогична первому варианту, тогда как рост экспорта прогнозируется на 1,4%, рост ВВП – на уровне 6,0%. Этот вариант является базовым для формирования федерального бюджета на 2007 г. и перспективного финансового плана до 2009 г.

Вместе с тем для оценки реалистичности основных макроэкономических показателей ИЭПП рассчитал несколько сценариев развития экономики Российской Федерации на 2007 г. на основе структурной эконометрической модели российской экономики. В качестве экзогенных параметров в модели рассматривались цены на нефть марки Brent, индекс инвестиций в основной капитал, темп роста реальных доходов населения и темп прироста денежной массы  $M_2$ .

В рамках разработанной модели были рассмотрены три сценария развития российской экономики в 2007 г. По первому сценарию среднегодовой курс доллара к евро – 1,30, цена на нефть марки Urals – 40 долл. за барр., темпы прироста денежного агрегата  $M_2$  – 25%, темп прироста инвестиций в основной капитал по итогам года – 10%. Второй сценарий является более оптимистичным и предполагает незначительное снижение цен на нефть (50 долл. за барр.). Кроме того, согласно второму сценарию, темп роста инвестиций в основной капитал предполагается на уровне 12%, курс доллара к евро к концу 2007 г. остается на уровне 1,30, темп прироста денежной массы – 30%. Сценарий 3 является самым оптимистичным и предполагает сохранение высоких цен на нефть марки Urals на уровне 60 долл. за барр. в 2007 г. Также, согласно третьему сценарию темп роста инвестиций в основной капитал предполагается на уровне 13%, курс доллара к евро к концу 2007 г. остается на уровне 1,30, темп прироста денежной массы – 35%. Можно видеть, что в модели ИЭПП значения экзогенных параметров по третьему сценарию в большей степени соответствуют параметрам прогноза МЭРТ. При этом именно в рамках третьего сценария модель ИЭПП дает прогнозные значения социально-экономических показателей, близкие к параметрам, заложенным в основу при составлении бюджета на 2007 г. По двум другим сценариям отличия более заметные. Реалистичность принятых в рамках модели предпосылок подтверждается данными о прогнозе величины налогов консолидированного бюджета РФ. Так, в рамках трех сценариев они составляют от 32,4 до 32,9% ВВП по сравнению с 32,5% ВВП по итогам 2006 г. Учитывая замедление темпов роста налоговых доходов на фоне относительно высоких темпов роста экономики по итогам 2006 г., полученные различия вполне объяснимы.

Таблица 15

**Основные показатели прогноза социально-экономического развития РФ в 2006 и 2007 г.**

	МЭРТ		ИЭПП			
	2006	2007		2007		
		I вариант	II вариант	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
<b>Экзогенные условия</b>						
Цена на нефть марки Urals, долл. за баррель	63		61	40	50	60
Добыча нефти, млн тонн	482*	488	492	–	–	–
Добыча газа, млн тонн	648*	652	654	–	–	–
Экспорт нефти, млн тонн	255*	261	264	–	–	–
Экспорт газа, млрд м <sup>3</sup>	200*		193	–	–	–
Курс евро к доллару	1,26		1,29	1,3	1,3	1,3
Тем прироста инвестиций в основной капитал, %	13,5	7,6**	10,4**	10,0	12,0	13,0
<b>Прогнозные значения</b>						
Темп прироста реального ВВП, %	6,7	5,0	6,0	4,5	5,2	5,6
ВВП, трлн руб.	26 621,3			29 857	30 388	30 842
Темп прироста ИПЦ, %	9,0	6,5–8,0		8,2	8,4	8,7
Номинальный курс рубля к доллару	27,1	26,5		27,3	27,1	26,8
Экспорт, млрд долл.	304,5	305,7	308,8	284	299	309
Импорт, млрд долл.	163,9	193,8	199,3	186	190	193
Темп прироста розничного товарооборота, %	13,0	9,3	10,5	5,1	7,2	9,9
Темп прироста ИПП, %	3,9	2,8	4,2	2,5	3,2	3,8
Темпы роста реальных денежных доходов населения, %	10,0	8,2	10,2	5,8	7,1	8,2
Налоговые доходы консолидированного бюджета РФ, % ВВП	32,5	–	–	32,4	32,7	32,9

\* – оценка.

\*\* – в рамках прогноза МЭРТ РФ данный показатель не является экзогенным.

С нашей точки зрения, наиболее существенным недостатком макроэкономического прогноза, заложенного в основу федерального бюджета 2007 г., особенно с учетом временного горизонта составления прогноза (2007–2009 гг.), является то, что оба варианта слабо отличаются друг от друга. В конечном счете, незначительные вариации итоговых цифр прогноза не ведут к качественным отличиям. В то же время качественно отличный вариант сценарных условий (кризисный) вовсе не рассматривается. Наши расчеты позволяют получить достаточно осторожные оценки динамики основных макроэкономических показателей российской экономики в случае как высоких, так и низких цен на нефть. Так, в наших сценариях падение цен на нефть означает фактически, что события будут развиваться по худшему варианту, и власти должны быть готовы в этом случае принимать меры, направленные хотя бы на смягчение отмеченных нами негативных последствий. В условиях же высоких цен на нефть все сценарии представляются скорее консервативными, показывая нижнюю границу возможных вариантов развития экономики.

Перейдем непосредственно к анализу параметров закона о федеральном бюджете на 2007 г. Данные о величине доходов федерального бюджета РФ в 2006 и 2007 г. представлены в табл. 16.

Таблица 16

**Основные характеристики доходной части федерального бюджета РФ в 2006 и 2007 г.**

	2006 – утверждено <sup>22</sup>		2006 – факт		2007 – закон	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
<b>Доходы</b>	<b>6 146 277,6</b>	<b>22,6</b>	<b>6 276 298,6</b>	<b>23,6</b>	<b>6 953 317,2</b>	<b>22,3</b>
в том числе:						
налоговые доходы <sup>23</sup>	5 873 279,5	21,6	5 901 974,6	22,2	6 698 042,8	21,5
неналоговые доходы	272 998,1	1,0	374 323,6	1,4	255 274,4	0,8
<b>ВВП</b>	<b>27 220 000</b>		<b>26 621 300</b>		<b>31 220 000</b>	

\* – в ценах 2006 г.

На основании данных, представленных в табл. 16, можно сделать вывод, что в 2007 г. прогнозируемые доходы федерального бюджета по абсолютной величине могут заметно превысить как изначально заложенные в бюджете 2006 г. показатели, так и фактические значения. Вместе с тем, если обратиться к относительным (по отношению к ВВП) показателям, то доходы бюджета 2007 г. оказались несколько ниже значений как утвержденных законом о бюджете на 2006 г., так и фактически исполненных (23,6% ВВП). Снижение доли доходов бюджета в 2007 г. в долях ВВП по сравнению с фактическим исполнением в 2006 г. объясняется изменением налогового и бюджетного законодательства РФ. Вместе с тем, итоговое снижение было частично компенсировано за счет пересмотра значений основных макроэкономических показателей РФ и влияния ряда других факторов.

Если рассмотреть основные факторы роста прогнозируемых макроэкономических показателей Российской Федерации, то среди них необходимо отметить увеличение ВВП, изменение объемов импорта и экспорта, увеличение прибыли предприятий, объема производства и реализации подакцизной продукции, рост добычи природных ископаемых и прочих объемных показателей, изменение цен на нефть марки Urals и экспортных цен на природный газ.

Основными налоговыми новациями, сказавшимися на снижении доходов в долях ВВП по сравнению с исполнением бюджета за 2006 г., являются: переход от разрешительного к заявительному порядку возмещения НДС экспортерам, уплаченного ими по материальным ресурсам, уменьшение налогоплательщиками налоговой базы по налогу на прибыль организаций на сумму

<sup>22</sup> Закон «О Федеральном бюджете на 2006 год» в редакции от 01.12.2006 г.

<sup>23</sup> Включают в себя: (1) налоги на прибыль, доходы; (2) налоги и взносы на социальные нужды; (3) НДС и акцизы на товары, реализуемые на территории РФ и ввозимые на территорию РФ; (4) налоги на совокупный доход; (5) налоги на имущество; (6) налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами; (7) государственную пошлину; (8) задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам; (9) доходы от внешнеэкономической деятельности.

убытков, понесенных ими в предшествующие годы, сокращение сроков списания расходов на НИОКР по налогу на прибыль организаций, а также установление понижающего коэффициента к налоговой ставке по НДС, стимулирующего дальнейшую разработку нефтяных месторождений, находящихся на завершающей стадии разработки, и установление налоговой ставки 0% по НДС для новых нефтяных месторождений. Частично снижение доходов за счет изменения налогового законодательства было компенсировано изменением ставок акцизов в Налоговом кодексе РФ. Что касается изменений бюджетного законодательства, то в их числе необходимо отметить передачу бюджетам субъектов РФ федеральной части налога на добычу полезных ископаемых в отношении добытых алмазов, разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии при пользовании недрами на территории РФ, по месторождениям природных алмазов.

Если рассмотреть укрупненную структуру доходов федерального бюджета на 2007 г., то можно заметить значительный рост абсолютной величины налоговых доходов бюджета по сравнению с законом о бюджете и его фактическим исполнением за 2006 г. Вместе с тем, в номинальном выражении в 2007 г. прогнозируется некоторое снижение в номинальном выражении неналоговых доходов бюджета по сравнению с показателями 2006 г. В относительных (по отношению к ВВП) величинах динамика несколько отличалась. Так, если доля налоговых доходов в бюджете 2007 г. должна составить около 21,5% ВВП против 21,6% и 22,2% ВВП по закону о бюджете и фактическим исполнением в 2006 г. соответственно, то доля неналоговых доходов бюджета 2007 г. заметно уступает показателям в законе о бюджете на 2006 г. (1,0% ВВП) и фактически исполненными показателями за год (1,4% ВВП).

Структура налоговых доходов федерального бюджета в 2007 г. по основным налогам представлена в *табл. 17*.

*Таблица 17*

**Структура налоговых доходов федерального бюджета  
в 2006 и 2007 г. (% ВВП)**

Наименование налогов	Закон 2006 г.		Фактическое исполнение в 2006 г.		Закон 2007 г.	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Налог на прибыль организаций	485 681,7	1,8	509 914,6	1,9	580 408,8	1,9
ЕСН, зачисляемый в федеральный бюджет	310 412,1	1,1	315 839,8	1,2	368 773,9	1,2
НДС	1 534 485,3	5,6	1 510 903,4	5,7	2 071 792,3	6,6
Акцизы	107 560,9	0,4	110 487,9	0,4	126 683,4	0,4
Доходы от внешнеэкономической деятельности	2 301 236,5	8,5	2 306 318,7	8,7	2 455 079,8	7,9
НДПИ	1 083 188,2	4,0	1 094 319,3	4,1	1 037 739,6	3,3

\* – в ценах 2006 г.

Исходя из представленных в *табл. 17* данных можно сделать вывод, что по всем основным налогам, за исключением налога на добычу полезных ископаемых, на 2007 г. прогнозируется рост поступлений в номинальных вели-

чинах. Если же обратиться к относительным (в долях ВВП) показателям, то по многим налогам значения не изменились или несколько выросли по отношению к значениям за 2006 г. Так, наибольший рост прогнозируется по налогу на добавленную стоимость (с 5,7% ВВП по итогам 2006 г. до 6,6% ВВП). Напротив, доходы федерального бюджета от внешнеэкономической деятельности могут сократиться с 8,7 до 7,9% ВВП, тогда как поступления НДС – с 4,1 до 3,3% ВВП. Основными факторами снижения может стать уменьшение темпов добычи нефти, а также стабилизация цен на нефть на мировом рынке, которые непосредственным образом определяют размер ставки НДС и экспортной пошлины на нефть.

Ниже проведено сопоставление объема расходов федерального бюджета РФ в 2006 и 2007 г., которое представлено в *табл. 18*.

*Таблица 18*

**Основные характеристики расходной части федерального бюджета РФ в 2006 и 2007 г.**

	2006 – закон <sup>24</sup>		2006 – факт		2007 – закон	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
<b>Расходы</b>	4 431 076,8	16,3	4 281 329,2	16,1	5 463 479,9	17,5
<i>в том числе:</i>						
процентные расходы	171 466,5	0,6	169 058,7	0,6	156 845,3	0,5
непроцентные расходы	4 259 610,3	15,6	4 112 270,5	15,5	5 306 634,6	17,0

\* – в ценах 2006 г.

Сравнивая представленные значения можно сделать вывод, что бюджет на 2007 г. подразумевает заметное повышение объема расходов федерального бюджета в абсолютном выражении как по отношению к закону о бюджете 2006 г., так и по отношению к фактическому исполнению бюджета. По отношению к ВВП расходы бюджета 2007 г. также оказались заметно выше утвержденных законом 2006 г. (16,3% ВВП) и фактически исполненных показателей (16,1% ВВП). При этом суммарный рост расходной части бюджета был обусловлен исключительно увеличением непроцентных расходов, которые выросли до 17,0% ВВП против 15,6% ВВП по закону о бюджете 2006 г. и 15,5% ВВП – фактическому исполнению за 2006 г. (см. *табл. 17*). Одной из основных причин столь заметного роста непроцентных расходов федерального бюджета в 2007 г. стала реакция на Послание Президента РФ Федеральному Собранию, в котором был выделен ряд приоритетных направлений государственной политики на 2007 г. В частности, к числу приоритетов было отнесено решение целого ряда задач в сфере социальной политики, национальной экономики и межбюджетных отношений. Также в составе расходов бюджета на 2007 г. предусмотрены средства на реализацию положений Послания, направленных на улучшение демографической ситуации в России.

Теперь рассмотрим структуру расходов федерального бюджета РФ на 2007 г. и сравним ее со структурой расходов в 2006 г. как по закону о бюджете на 2006 г., так и с учетом внесенных изменений (*табл. 19*).

<sup>24</sup> Закон «О Федеральном бюджете на 2006 год» в редакции от 01.12.2006 г.

Таблица 19

## Структура расходов федерального бюджета в 2006 и 2007 г.

	2006		2007		2007	
	закон <sup>25</sup> (млн руб.)	% ВВП	факт (млн руб.)	% ВВП	закон (млн руб.)	% ВВП
Общегосударственные вопросы	623 208,39	2,3	529 666,7	2,0	808 196,48	2,6
из них обслуживание государственного и муниципального долга	171 466,48	0,6	169 058,7	0,6	156 845,30	0,5
Национальная оборона	686 148,28	2,5	681 802,9	2,6	822 035,93	2,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	556 337,12	2,0	550 232,5	2,1	662 867,23	2,1
Национальная экономика	358 628,27	1,3	345 015,0	1,3	497 229,53	1,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	54 336,28	0,2	52 697,3	0,2	53 024,46	0,2
Охрана окружающей среды	6 816,09	0,0	6 642,0	0,02	8 096,53	0,0
Образование	211 976,79	0,8	212 371,3	0,8	277 939,33	0,9
Культура, кинематография и средства массовой информации	55 834,65	0,2	55 219,7	0,2	67 804,67	0,2
Здравоохранение и спорт	160 347,54	0,6	147 525,0	0,6	206 373,53	0,7
Социальная политика	216 506,39	0,8	201 243,3	0,8	215 565,76	0,7
Межбюджетные трансферты	1 500 937,01	5,5	1 498 913	5,6	1 844 346,45	5,9
<b>Итого расходов</b>	<b>4 431 076,81</b>	<b>16,3</b>	<b>4 281 329,2</b>	<b>16,1</b>	<b>5 463 479,90</b>	<b>17,5</b>

\* – в ценах 2006 г.

Если проанализировать расходы по отдельным разделам функциональной классификации, то в целом структура расходов бюджета на 2007 г. сопоставима как со структурой закона о бюджете на 2006 г., так и с его фактическим исполнением по итогам 2006 г. Наиболее заметные изменения в объеме расходов коснулись таких разделов и подразделов бюджетной классификации как «Общегосударственные вопросы» (рост с 2 до 2,6% ВВП), «Национальная экономика» (рост с 1,3 до 1,6% ВВП), «Межбюджетные трансферты» (рост с 5,6 до 5,9% ВВП). По остальным разделам и подразделам различия относительных (по отношению к ВВП) показателей оказались не столь значительными. Основными расходными статьями в бюджете 2007 г., как и прежде, остаются межбюджетные трансферты, общегосударственные вопросы, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, национальная экономика. Суммарная доля расходов по перечисленным разделам составляет 14,8% ВВП против 13,6% по итогам исполнения бюджета в 2006 г. Таким образом, суммарная величина расходов по отношению к ВВП по основным разделам и подразделам в 2007 г. заметно выросла по сравнению с предшествующим годом.

Снижение доходной части федерального бюджета на 2007 г. при заметном росте его расходной части привело к значительному сокращению величины профицита федерального бюджета (табл. 20). Так, если в законе о бюджете 2006 г. он составлял 6,4% ВВП, а на конец года вырос до 7,5% ВВП, то согласно закону о бюджете на 2007 г. он может составить около 4,8% ВВП.

<sup>25</sup> Закон «О Федеральном бюджете на 2006 год» в редакции от 01.12.2006 г.

Таблица 20

**Профицит федерального бюджета и источники финансирования  
дефицита федерального бюджета в 2006 и 2007 г.**

	2006 – закон <sup>26</sup>		2006 – факт		2007 – закон	
	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП	млн руб.	% ВВП
Дефицит (-)/профицит (+) фе- дерального бюджета	1 739 407,8	6,4	1 825 910,3	7,5	1 501 837,3	4,8

\* – в ценах 2006 г.

Что касается структуры источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, то в 2007 г. за счет размещения государственных ценных бумаг планируется привлечь 293 633,3 млн руб. при погашении государственных ценных бумаг на сумму 80 109,7 млн руб. Таким образом, величина чистого сальдо по привлечению средств на внутреннем рынке составит в 2007 г. около 213 523,6 млн руб. В бюджете на 2007 г. заложено поступление средств от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в объеме 49 000 млн руб., а также предусмотрены средства на возможное исполнение государственных гарантий РФ – 3 649,4 млн руб.

Если проанализировать структуру источников внешнего финансирования, то в 2007 г. не планируется размещения государственных ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте. Также среди внешних источников финансирования в 2007 г. не числятся «несвязанные» кредиты от правительств иностранных государств и от международных финансовых организаций. В то же время объем привлекаемых «связанных» кредитов от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций в 2007 г. планируется на уровне 763,6 млн долл. (20 251,6 млн руб.), что на 349,2 млн долл. (11 576,6 млн руб.) меньше чем в 2006 г. Планирование использования «связанных» кредитов осуществлялось в соответствии с основными направлениями долговой политики РФ на текущий и предстоящие годы, предусматривающими полный отказ от кредитов иностранных государств, а также перспективным финансовым планом на 2007–2009 гг. Проводимая в настоящее время политика позволит завершить использование «связанных» кредитов уже в 2007 г. (на 2 года раньше установленного срока).

Также в 2007 г. ожидается сокращение объемов погашения внешнего долга, что стало возможно благодаря масштабному погашению государственного долга России из средств Стабилизационного фонда РФ в размере 44 млрд долл. на протяжении 2005–2006 гг. В 2007 г. на погашение внешнего долга Российской Федерации планируется направить около 6 850,3 млн долл. (181 670,6 млн руб.). При этом более 47% от указанной суммы будет израсходовано на выплаты по погашению государственных ценных бумаг в иностранной валюте. В 2007 г. планируется погашение еврооблигационного займа в размере 2,4 млрд долл. (63 648,0 млн руб.), а также увеличение объемов по-

<sup>26</sup> Закон «О Федеральном бюджете на 2006 год» в редакции от 01.12.2006 г.

гашения по еврооблигациям Российской Федерации со сроками погашения в 2010 и 2030 г. Кроме того, в бюджете заложены средства на возможное исполнение гарантий в поддержку экспорта российской промышленной продукции в сумме 158,3 млн долл. (4 198,1 млн руб.). Таким образом, правительство продолжает поддерживать курс на расширение внутреннего государственного долга и сокращение внешнего государственного долга, находящегося в обращении.

В целом закон о федеральном бюджете на 2007 г. можно охарактеризовать как достаточно консервативный, поскольку каких-либо существенных изменений в структуре его доходной и расходной части не предполагается. Вместе с тем, по сравнению с бюджетом 2006 г. наблюдается стабилизация уровня доходов на фоне заметного наращивания непроцентных расходов. Дальнейшая реализации политики наращивания расходов непроцентного характера темпами, опережающими темпы роста ВВП, может привести к дополнительному инфляционному давлению, что еще больше осложнит шаги, предпринимаемые Центральным Банком РФ для удержания темпов роста цен в заданных границах. Кроме того, стабилизация ситуации на мировых сырьевых рынках вместе с новациями в налоговой и бюджетной сфере могут увеличить риски снижения конъюнктурной доли доходов и недополучения части налоговых доходов бюджета. Также необходимо отметить, что заложенный в бюджет объем доходов федерального бюджета (как в долях ВВП, так и в номинальных цифрах) близок к расчетным значениям, полученным на основе среднесрочной макроэкономической структурной модели российской экономики, разработанной в ИЭПП.

### **2.3. Сценарный прогноз развития экономики РФ и ограничения экономической политики в среднесрочной перспективе**

Одним из основных различий во внешних условиях проведения денежно-кредитной и валютной политики при высоких ценах на нефть и другие энергоносители на мировых рынках, наблюдающихся в течение нескольких последних лет, и при низких ценах является разная ситуация с сальдо платежного баланса и равновесным значением реального обменного курса (равновесным с точки зрения сбалансированности платежного баланса).

В условиях высоких цен на энергоносители приток валюты за счет экспортных доходов приводит к укреплению обменного курса, росту импорта и снижению экспорта. Другими словами, повышение цен на нефть и положительное сальдо торгового баланса приводят к укреплению реального курса, что, в свою очередь, способствует уравниванию торгового баланса. Дополнительно на эти рассуждения накладывается динамика сальдо капитальных потоков, однако общим выводом является укрепление реального обменного курса за счет либо роста внутренних цен (при фиксированном курсе), либо укрепления номинального обменного курса. При этом в случае положительного шока внешнеэкономической конъюнктуры происходит установление более высокого равновесного значения реального обменного курса по отно-

шению к текущему уровню и, наоборот, установление более низкого равновесного значения при негативном внешнеэкономическом шоке<sup>27</sup>.

Несмотря на кажущуюся симметрию ситуаций снижения и роста цен на нефть, с учетом издержек инфляции и колебаний обменного курса для населения и их влияния на экономический рост, нам представляется, что денежно-кредитная и валютная политики в этих случаях должны ключевым образом различаться.

При определенных предпосылках<sup>28</sup> можно показать, что для России рациональной политикой 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 (с учетом ограниченности соответствующих возможностей из-за притока валюты и увеличения резервов при поддержании номинального обменного курса неизменным), 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 поддержания 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 номинального курса рубля до значений, обеспечивающих равновесие счета текущих операций.

Ситуации низких и высоких мировых цен на энергоносители неоднократно наблюдались на протяжении последних десятилетий. Высокие цены конца 1970-х – начала 1980-х годов способствовали стабильности социалистического режима, а серьезное снижение мировых цен на нефть в 1985–1988 гг. явилось одним из важнейших факторов развития бюджетного кризиса в Советском Союзе, послужившего причиной его распада<sup>29</sup>. Аналогично падение мировых цен на энергоносители сыграло важную роль в развитии финансового кризиса 1998 г. в России.

---

<sup>27</sup> Предполагая нулевую эластичность сальдо капитальных потоков и экспорта из России по реальному обменному курсу, а также эластичность импорта по реальному обменному курсу, равную 0,8–0,9, можно оценить, при каком укреплении номинального обменного курса импорт вырастет настолько, что его увеличение покроет избыточное предложение валюты на рынке (соответствующее накоплению внешних резервов). При таких простых предпосылках можно определить, что уравнивающее торговый баланс значение номинального обменного курса в случае однократной ревальвации рубля в условиях конца 2006 г. составляет 16–18 руб. за доллар США.

<sup>28</sup> См., напр.: Clark P.B., Logue D.E., Sweeney R.J. (1977). *The Effects of Exchange Rate Adjustments*. Washington, D.C.: U.S.; Morley S.A. (1992). *On the Effect of Devaluation During Stabilization Programs in LDCs // The Review of Economics and Statistics*. Vol. 74. Issue 1 (Feb., 1992). P. 21–27, и др.

<sup>29</sup> Подробнее о механизме развертывания кризиса финансово-бюджетной системы в СССР в конце 1980-х годов см.: Гайдар Е.Т. *Гибель империи. Уроки для современной России*. М.: РОССПЭН, 2006.

Случай, соответствующий неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуре на мировых рынках энергоносителей, может быть проиллюстрирован на примере финансового кризиса 1998 г.

Важнейшие причины финансового кризиса лета 1998 г. подразделяются на фундаментальные факторы и внешние шоки<sup>30</sup>. Фундаментальные факторы, которые привели к кризису, были предопределены особенностями проводимой в стране политики финансовой стабилизации, характеризовавшейся жесткой денежной и слабой бюджетной политики. Квазификсированный валютный курс в условиях инфляции привел к росту реального курса рубля, увеличению импорта и ухудшению состояния платежного баланса. Высокий уровень бюджетного дефицита (5–8% ВВП в 1995–1998 гг.) вызвал быстрые темпы наращивания государственного долга. Общий уровень долговой нагрузки к 1998 г. составил около 50% ВВП. Сама по себе эта цифра относительно невысока, однако внутренний долг был представлен краткосрочными обязательствами, и средства, необходимые ежемесячно только для погашения ранее выпущенных облигаций, достигли в первой половине 1998 г. 10–15% месячного ВВП.

Наложившиеся на описанную ситуацию внешние шоки – падение мировых цен на энергоносители и отток краткосрочного капитала с финансовых рынков развивающихся стран и стран с переходной экономикой – сделали финансовый кризис неизбежным<sup>31</sup>. Кульминация кризиса в августе 1998 г. характеризовалась падением фондового рынка, банковским кризисом и исчерпанием международных резервов. Было объявлено о введении плавающего курса рубля, трехмесячном моратории на погашение внешних долгов российских банков и принудительной реструктуризации долгов по ГКО-ОФЗ. Произошла трехкратная девальвация рубля, инфляция выросла в сентябре 1998 г. почти до 40%.

Правительство, возглавляемое Е. Примаковым, несмотря на популистскую риторику, проводило достаточно сдержанную денежную и бюджетную политику, позволившую к концу года стабилизировать ситуацию. Произшедшая масштабная девальвация рубля, которая вывела значения реального обменного курса на уровень 1994 года и обеспечила равновесие внешнеторгового баланса, явилась важнейшим фактором последовавшего с конца 1998 г. экономического роста. Тем не менее, при анализе причин перехода к экономическому росту в России не следует забывать про успехи, достигнутые к 1997 г. в сфере формирования рыночных институтов: либерализация экономики, приватизация, денежная и бюджетная стабилизация, а также оконча-

---

<sup>30</sup> Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002. М.: Дело, 2003. С. 29–86.

<sup>31</sup> Материалы научной конференции на тему «Финансовый кризис: причины и последствия». Серия «Научные труды» № 18Р. М.: ИЭПП, 2000.

ние к этому времени периода трансформационного спада<sup>32</sup>. Важную роль сыграл и начавшийся рост цен на нефть на мировых рынках.

Девальвация рубля сыграла роль защитной меры для отечественных производителей, ослабляя конкуренцию со стороны импортных товаров и стимулируя внутреннее производство<sup>33</sup>. При прочих равных условиях девальвация повысила относительную цену импортируемых товаров, сдвигая экономику в положение равновесия, характеризующееся меньшим уровнем благосостояния и меньшей долей импорта в совокупном потреблении. Совокупный эффект изменения в уровне потребления отечественных и импортных товаров при изменении относительных цен складывался из эффекта замещения и из эффекта дохода (помимо эффекта дохода, связанного с изменением структуры относительных цен, существенное влияние на спрос оказало общее снижение доходов, обусловленное произошедшим кризисом).

Эффект замещения существенно дифференцировался по отраслям экономики в зависимости от эластичности спроса, склонности к потреблению импорта и возможностей быстрой корректировки закупок иностранных товаров и расширения отечественного производства. Можно предположить, что девальвация рубля в 1998 г. вызвала переключение потребления на конкурентоспособные отечественные товары без обратного переключения на импортные товары при реальном укреплении рубля в последующие годы. Российская экономика с ее технологией и качеством трудовых ресурсов оказалась вполне способной производить широкий ассортимент товаров, спрос на которые ранее практически полностью удовлетворялся за счет импорта. Необходимо отметить, что в условиях значительной доли сырьевых товаров в экспорте и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры реальный обменный курс практически не влияет на экспорт, тогда как замещение товаров наблюдается главным образом на внутреннем рынке, причем опыт 1998 г. показывает, что при резком снижении реального курса импортозамещение происходит достаточно интенсивно.

Таким образом, исходя из российского опыта экономического развития в период после финансового кризиса 1998 г., нам представляется, что в условиях ухудшающейся конъюнктуры внешней торговли реакция финансовых властей должна быть несимметричной по отношению к политике, проводимой при улучшении конъюнктуры. Ниже мы покажем, что при улучшении условий торговли использование номинального курса для балансирования торгового сальдо нецелесообразно, во-первых, из-за желательности

---

<sup>32</sup> Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002. М.: Дело, 2003. С. 114–128; Энтов Р., Луговой О., Астафьева Е., Бессонов В., Воскобойников И., Турунцева М., Некипелов Д. Факторы экономического роста российской экономики. Серия «Научные труды» № 70Р. М.: ИЭПП, 2004.

<sup>33</sup> Дынникова О. Макроэкономические перспективы укрепления рубля и валютная политика // Инструменты макроэкономической политики для России. М: ТЕИС, 2000; Дынникова О. Является ли слабый рубль ключевым фактором экономического роста? // Банковское дело. 2002. № 1; Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Четвериков С. Импортозамещение в Российской Федерации в 1998–2002 гг. М., 2003.

поддерживать заниженный реальный обменный курс и, во-вторых, из-за возможной избыточно сильной реакции номинального обменного курса на внешние шоки.

Кроме анализа эффекта импортозамещения, оценка последствий снижения или повышения реального обменного курса должна учитывать также и то, что его ослабление или укрепление имеет, помимо изменения импорта из-за изменения относительных цен или реальных доходов потребителей, и другие последствия, среди которых изменение стоимости обслуживания внешнего долга, изменение доходов от экспорта, изменение стоимости сбережений в зависимости от валюты их хранения и др. В числе основных негативных последствий девальвации национальной валюты следует отметить: ускорение инфляции из-за удорожания импортных товаров; снижение благосостояния населения, располагающего сбережениями, номинированными в национальной валюте; формирование негативных ожиданий дальнейшего падения курса рубля как у отечественных, так и у иностранных инвесторов, что может спровоцировать продолжение роста спроса на валюту 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. При этом, если в период кризиса 1998 г., состояние внешних резервов не позволяло оттягивать момент перехода к режиму свободного плавания валюты, то при наличии значительных валютных резервов, накопленных в период благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, денежные власти могут определенное время поддерживать (не допускать резкого снижения) номинальный курс валюты. Однако важно подчеркнуть, что масштабные продажи валюты Центральным банком (при проведении вместо резкого снижения курса национальной валюты постепенной ее девальвации или поддержания стабильности) приводят к сокращению денежной базы, вызывающему соответствующие депрессивные тенденции в экономике, связанные с недостатком реальной денежной массы, и кризис финансовой системы.

Учитывая все эти соображения, можно говорить о том, что в условиях ухудшения конъюнктуры внешней торговли рациональной политикой является, возможно, более быстрое – с учетом политических ограничений – снижение номинального курса рубля, возможно, с «перелетом», создающим резерв для его роста в условиях последующего циклического роста цен на энергоносители. Политическую реализуемость такого сценария может обеспечить определенная постепенность и предсказуемость темпов девальвации (например, путем объявления нового перспективного значения курса) за счет поддерживающих курс рубля валютных интервенций Центрального банка, постепенно сокращающихся во времени.

Случай высоких цен на энергоносители соответствует сегодняшней российской ситуации, когда рубль стремится к укреплению, которое может обеспечить равновесие платежного баланса, а Центральный банк противодейст-

вует 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 сдерживает процесс быстрого 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. Данные варианты в простой модели уравнивания счета текущих операций при изменении реального курса дают один и тот же результат. Однако более внимательное их изучение показывает, что они далеко не равнозначны.

Использование номинального обменного курса в качестве инструмента, обеспечивающего приспособление экономики к новым условиям, затрудняется чрезмерной реакцией курса на внешние изменения<sup>34</sup>, а также возможностью спекулятивных атак на рубль со стороны участников валютного рынка. В результате при плавающем обменном курсе изменение условий внешней торговли может 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. В этом случае более высокая конкурентоспособность экономики в каждый момент времени предполагает большие темпы роста в период приближения реального обменного курса к равновесному значению. Как следствие, можно ожидать того, что, когда реальный обменный курс достигнет равновесного значения, экономика будет иметь более высокий уровень развития (ВВП на душу населения). Это, в свою очередь, позволит сформировать дополнительный транзакционный спрос на реальные кассовые остатки, приводя из-за более низкой инфляции к меньшему равновесному значению реального обменного курса, чем в случае с немедленной номинальной девальвацией.

Рассматривая такой вариант сдерживания номинального обменного курса и укрепления реального курса за счет инфляции как наиболее рациональный, мы исходим из того, что в настоящее время занижение реального курса рубля по сравнению со значением, обеспечивающим равновесие тор-

---

<sup>34</sup> Эффект «перелета» в базовой модели Р. Дорнбуша (в открытой экономике и при отсутствии необходимой гибкости цен в краткосрочном периоде) связан с установлением равновесия на денежном рынке при изменениях процентной ставки, за счет притока или оттока капитала, который изменяет номинальный курс, что восстанавливает внешнее равновесие при изменившейся конкурентоспособности экономики. При этом курс в начальный момент изменяется избыточно, так как последующее изменение цен изменяет доход, и курс откатывается назад. В результате устанавливается новое равновесие, эквивалентное старому в реальном выражении. См.: Dornbusch R., Expectations and Exchange Rate Dynamics // The Journal of Political Economy. Vol. 84. No. 6. (Dec. 1976). P. 1161–1176.

гового баланса, способствует поддержанию стабильного экономического роста. При резком укреплении и установлении равновесного курса национальной валюты значительная часть производств, не связанных с высокоэффективным сырьевым экспортом (при существующей производительности факторов), может оказаться неконкурентоспособной. В результате экономика будет все больше специализироваться на добыче и первичной переработке сырья (аналогично процессам, впервые замеченным в Голландии после открытия в 60-х годах прошлого века месторождений природного газа в Слотерене). Политика, не противодействующая таким процессам вытеснения внутреннего производства в обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве и в других отраслях, сопровождаемая быстрым ростом цен в секторе производства неторгуемых товаров, вряд ли может считаться разумной в условиях высокой изменчивости конъюнктуры мировых рынков сырья и ограниченности их экономических запасов.

Необходимость проведения сдержанной бюджетной политики в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры в последние годы стала общепризнанной не только в развитых и переходных экономиках, но и в развивающихся странах. Так, в 2002–2005 гг. в таких странах, как Алжир, Азербайджан, Бахрейн, Иран, Казахстан, Кувейт, Ливия, Оман, Катар, Саудовская Аравия, ОАЭ, отношение государственных нефтяных доходов (government oil revenue) к ненефтяному ВВП (non-oil GDP) увеличилось в среднем с 41 до 81%. Однако государственные расходы увеличились с 56% ненефтяного ВВП до 63%. В среднем только 26% дополнительных доходов были израсходованы на текущие цели, а 74% были сбережены (45% направлены на приобретение финансовых активов, 29% – на погашение государственного долга). В результате профицит бюджета в среднем в этих странах вырос с 2% ВВП в 2002 г. до примерно 15,5% в 2005 г.<sup>35</sup>

Увеличение непроцентных бюджетных расходов в условиях крайне благоприятной для российского экспорта внешней конъюнктуры создает угрозу серьезных политико-социальных потрясений в условиях снижения цен на нефть. Понимание этой угрозы привело в России к созданию, начиная с бюджета 2004 г., Стабилизационного фонда как механизма, позволяющего не допускать резкого роста расходов бюджета в период высоких мировых цен на энергоносители. Расходная часть бюджета стала оцениваться, исходя из предположения, что доходы бюджета будут равны доходам при уровне цен на нефть на среднем долгосрочном уровне (18–20 долларов за баррель, сорт Urals). В этом случае все дополнительные доходы бюджета рассматриваются как временные, связанные с благоприятной внешней конъюнктурой, и должны направляться в Стабилизационный фонд. Средства Стабилизационного фонда могут использоваться для компенсации сокращающихся налоговых доходов федерального бюджета в условиях сильного снижения цен на нефть и соответственно для финансирования непроцентных расходов, а также для

---

<sup>35</sup> Regional economic outlook. September 2005. IMF. P. 19–20.

погашения внешнего долга в периоды пиковой долговой нагрузки на федеральный бюджет.

До настоящего времени российское правительство проводило политику, направленную на укрепление устойчивости бюджетной системы, и не реагировало на предложения по увеличению непроцентных расходов в условиях конъюнктурного роста доходов. Однако, по-видимому, период крайне благоприятной внешней конъюнктуры сохраняется слишком долгое время, в результате чего создается иллюзия сохранения и в будущем высоких цен на нефть и соответствующего уровня доходов бюджета в долгосрочной перспективе.

Однако, как показывает анализ динамики цен на нефть за последние 20 лет, нефтяные цены отличаются крайней нестабильностью, в их динамике отсутствует явный тренд. Статистический анализ временного ряда цен на нефть свидетельствует о его нестационарности, т.е. математическое ожидание (среднее значение) и дисперсия (отклонения от среднего значения, величина колебаний) цен на нефть изменяются со временем. Достаточно продолжительное (около 4 лет) поддержание цен на нефть на уровне, значительно выше средних долгосрочных значений, лишь подтверждает гипотезу об усилении колебаний цен от года к году. Как показывает опыт, цены на энергоносители начинают снижаться после того, как экономические агенты понимают, что высокий уровень цен установился надолго и, исходя из этой посылки, пересматривают свои инвестиционные планы, направляя дополнительные ресурсы на увеличение добычи энергоносителей и на энергосбережение.

В этой ситуации в будущем можно ожидать сильное и, вероятно, достаточно продолжительное снижение цен, по крайней мере, до 15 долл. за баррель в неизменных долларах (более низкие цены, наш взгляд, маловероятны в ближайшие 5–10 лет вследствие растущего спроса на нефть и нефтепродукты со стороны Китая и Индии). Очевидно, что при таком снижении цен на нефть с учетом исчерпания традиционных нефтяных месторождений в России и увеличения издержек на добычу нефти на новых, более труднодоступных месторождениях доходы федерального бюджета резко сократятся.

Несмотря на то что, согласно прогнозам ведущих мировых центров по изучению нефтяного рынка, в ближайшие годы резкое снижение цен на нефть маловероятно, не учитывать возможность такого развития событий все-таки нельзя. Дополнительную угрозу стабильности как бюджетной сфере, так и социально-экономической обстановке в стране создает то обстоятельство, что если снижение цен на нефть придется на конец 2007–2008 гг., то оно совпадет по времени с началом очередного политико-экономического цикла в РФ. Очевидно, что в условиях предвыборной кампании российским властям будет практически невозможно пойти на сокращение увеличенных в период высоких цен на нефть непроцентных расходов, и в таком случае Россия может вновь столкнуться с ситуацией явного или отложенного (за счет быстрого на-

капливания государственного долга) бюджетного кризиса<sup>36</sup>.

Помимо отхода при формировании расходной части федерального бюджета от принципа «средней долгосрочной цены», т.е. нарушения условия стабильности бюджетной системы в ситуации сильной зависимости доходов бюджета от колебаний нефтяных цен, негативным следствием расширения непроцентных расходов бюджета является ускорение инфляционных процессов и рост реального курса рубля за счет меньшей стерилизации. Предотвращение этих тенденций – это вторая важнейшая макроэкономическая функция Стабилизационного фонда. Как показывают расчеты ИЭПП, возвращение в экономику средств, находящихся на счетах правительства в Банке России, приведет дополнительно к росту денежной базы, а впоследствии – из-за увеличения свободных средств у коммерческих банков – к росту мультипликатора и увеличению инфляции. Рост инфляции, помимо очевидных социальных последствий, будет оказывать негативное влияние и на темпы роста экономики в целом за счет ускорения процесса укрепления реального обменного курса рубля и ужесточения конкуренции с импортом.

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 два года из-за установления экстремально высоких цен на энергоносители финансовые власти испытывают недостаток инструментов стерилизации избыточного предложения денег, возникающего вследствие валютных интервенций ЦБ<sup>37</sup>. В результате инфляция, не опускающаяся в последние годы ниже 9–10%, вызывает ускоренное укрепление рубля на 8–10% в год.

Преодоление инфляционной инерции и формирование дезинфляционных ожиданий являются ключевой мерой для снижения инфляции. Мировой опыт показывает, что снижение инфляционных ожиданий – процесс медленный. Действия властей в области денежно-кредитной политики сказываются на поведении экономических агентов лишь по истечении достаточно длительного (до 1 года) лага.

Отсутствие негативных сигналов со стороны правительства и ЦБ РФ (приверженность к умеренно жесткой денежно-кредитной политике, недопущение дополнительных расходов бюджета, поддержание стабильности на валютном рынке и в банковском секторе, ограниченные темпы роста регулируемых цен и тарифов) может обеспечить снижение инфляции на 1 п.п. в год.

Рост денежного предложения обеспечивает сопоставимую долю общего

---

<sup>36</sup> По оценкам ИЭПП, снижение мировых цен на нефть до уровня средней многолетней цены около 20 долл. за баррель приведет к возникновению дефицита бюджетной системы в размере около 4,5–5,0% ВВП. Стабилизационный фонд Российской Федерации при поддержании расходов на уровне 2006 г. в этом случае будет полностью исчерпан в течение 3–4 лет.

<sup>37</sup> См., напр.: Кадочников П. Внешние факторы денежно-кредитной политики РФ. Серия «Научные труды» № 49Р. М.: ИЭПП, 2002; Дробышевский С., Трунин П. Взаимодействие потоков капитала и основных макроэкономических показателей в Российской Федерации. Научные труды ИЭПП № 94Р. М.: ИЭПП, 2006.

прироста цен наравне с инфляционной инерцией. Несмотря на активное использование Банком России и правительством РФ стерилизационных мер, на протяжении последних двух лет среднегодовые темпы прироста денежной массы  $M_2$  составляли 35–40%, монетизация ВВП выросла с 15,8% (на конец 2000 г.) до 28,0% (конец 2005 г.)

Снижение эластичности роста цен по росту денежной массы ограничивает возможные масштабы снижения инфляции за счет ужесточения денежно-кредитной политики. Однако наращивание денежного предложения может спровоцировать значительно более быстрый рост потребительских цен, т.е. в условиях раскручивания инфляции эластичность инфляции по росту денежного предложения значительно увеличится.

По нашим оценкам, при снижении темпов годового прироста денежной массы до 20–25%, что обеспечит сохранение тенденции к росту монетизации ВВП, необходимой для поддержания высоких темпов роста экономики, можно добиться снижения текущего уровня инфляции на 1,5–2 п.п. в год в течение 2–3 лет.

Стерилизация в России осуществляется с помощью нескольких инструментов: профицита бюджета расширенного правительства (в форме накопления средств на счетах государственных органов и формирования Стабилизационного фонда), накопления избыточных резервов коммерческих банков на счетах в ЦБ<sup>38</sup> и выпуска облигаций Банка России.

При проведении денежной политики необходимо учитывать, что стерилизованные интервенции хотя и не влияют непосредственно на денежную базу и инфляцию, но при этом оказывают воздействие<sup>39</sup>, прежде всего, на больший рост рублевых активов по сравнению с валютными, и его влияние на процентные ставки и приток капитала. Кроме того, даже стерилизованные интервенции, способы, время и объемы их проведения подают участникам рынка определенные сигналы относительно текущих приоритетов денежно-кредитной политики, что также может изменять процентные ставки и сдвигать равновесие на рынке.

Для сокращения прироста денежного предложения в условиях благоприятной внешней конъюнктуры и открытости российской экономики (в частности, в преддверии полной либерализации капитальных операций в 2007 г.) могут быть предложены следующие меры.

Во-первых, сохранение роли Стабилизационного фонда РФ как основного инструмента стерилизации. Необходимо рассмотреть вопрос о выделении в составе фонда либо о создании независимо от него (на аналогичных принципах) отдельного фонда, за счет которого при высокой конъюнктуре внешней торговли будет обеспечиваться формирование накопительных пенсий

---

<sup>38</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, т.е. накопление резервов коммерческих банков осуществляется, скорее всего, с учетом пожеланий денежных властей.

<sup>39</sup> Sarno, Lucio, Taylor, Mark P, 2001. "Official Intervention in the Foreign Exchange Market: Is It Effective, and, If So, How Does It Work?," CEPR Discussion Papers 2690, C.E.P.R. Discussion Papers.

гражданам России. Необходимо также отказаться при определении размера отчислений в Стабилизационный фонд РФ от пересмотра в сторону повышения цены отсечения с возможным снижением ее до средних многолетних значений (20 долл. за баррель). Увеличение цены отсечения снижает стабильность бюджетной системы и достаточно быстро приводит к возникновению дефицита федерального бюджета даже при ценах на нефть на уровне средних многолетних.

Во-вторых, необходимо повышение процентных ставок и переход к политике «дорогих денег», в частности, расширение инструментов привлечения средств коммерческих банков путем выпуска облигаций Банка России или повышения ставок по депозитам коммерческих банков в Банке России. Естественно, данные меры усложнят проведение денежно-кредитной политики, поскольку потребуют дополнительной стерилизации возможных притоков капитала и корректировки денежной массы на величину выплачиваемых процентных доходов коммерческих банков. Соотношение объема привлечения средств и повышения ставок может быть оценено путем сопоставления издержек проведения такой политики и выгод от ее реализации с точки зрения снижения инфляции и замедления процесса укрепления реального обменного курса<sup>40</sup>.

Естественно, подобная политика может негативно сказаться на кредитовании реального сектора, однако в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры значительная часть предприятий способна финансировать инвестиции за счет собственных средств.

В-третьих, возможно введение различного рода ограничений внешних заимствований государственных компаний. Данная мера представляется актуальной как дополнительный инструмент сокращения избыточного предложения валюты на внутреннем рынке. Кроме того, рост таких заимствований создает риск увеличения государственных расходов в будущем, если федеральный бюджет будет вынужден брать долги государственных компаний на себя.

Ограничением эффективности стерилизации валютных интервенций с помощью облигаций Банка России и повышения процентных ставок по депозитам коммерческих банков в ЦБ являются практические трудности по предотвращению вложения в них средств нерезидентов, увеличивающего приток валюты в страну, который отражается в счете капитальных операций платежного баланса. Если же допустить вложения нерезидентов (через соответствующие банки), то, очевидно, результирующий эффект операций продажи

---

<sup>40</sup> Как показывает опыт денежной политики, проводимой в США в 1980-х годах прошлого века, высокие процентные ставки позволяют стерилизовать за счет высоких избыточных резервов банков дополнительное предложение денег, появляющееся вследствие монетизации дефицита бюджета при привлечении внешних займов. Кроме того, высокий процент позволяет увеличить сбережения в национальной экономике, что, во-первых, уменьшает необходимость эмиссии для финансирования дефицита бюджета, во-вторых, увеличивает спрос на деньги, связанный с трансакциями, необходимыми для трансформации сбережений в инвестиционные или текущие расходы других агентов.

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.

Различные меры, направленные на ограничение потока иностранного капитала, направляемого в РФ в связи с повышением ставки процента, такие как контроль за привлечением банками иностранных кредитов, установление ограничений на долю иностранных обязательств для банков, введение резервных требований по краткосрочным иностранным инвестициям в страну и др., противоречат проводимой политике по либерализации капитальных операций. По этой причине применение названной меры существенно ограничено.

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 (Фонд обязательных резервов) увеличивает риски возникновения кризисов ликвидности. Поэтому, прежде чем станет возможным широкое использование нормативов ФОР в качестве инструмента управления денежными агрегатами, необходимо принять меры по развитию механизмов кредитования банков, у которых возникают потребности в ликвидных средствах.

В качестве инструмента, направленного на ослабление необходимости стерилизации операций ЦБ на валютном рынке, можно назвать отмену требования обязательной репатриации валютной выручки. Однако возможность применения данной меры зависит от эффективности системы налогового контроля за операциями российских компаний, проходящих по их зарубежным счетам, которая в настоящее время недостаточно высока.

В целом общей тенденцией денежно-кредитной политики в среднесрочной перспективе, по-видимому, должно стать более четкое разделение инструментов реализации денежно-кредитной и фискальной политики. В настоящее время основные задачи денежно-кредитной политики по управлению денежными агрегатами решаются за счет бюджетных инструментов, причем к их числу в последние годы можно отнести не только накопление профицита бюджетной системы и Стабилизационного фонда, но и расходы бюджета, в частности, расходы по поддержке (кредитованию) различных секторов экономики.

Для оценки количественных и качественных эффектов от принятия описанных выше вариантов денежно-кредитной политики в условиях высоких и низких цен на нефть в ИЭПП были рассмотрены 7 сценариев развития экономики РФ в среднесрочной перспективе (5 лет, до 2011 г.).

Первые четыре сценария рассматривают ситуацию сохранения в тече-

ние рассматриваемого периода относительно высоких цен на нефть на мировом рынке (не ниже 45 долл. за баррель<sup>41</sup> – сорт Brent).

Сценарий I описывает, по сути, инерционный вариант развития экономики РФ. При этом мы предполагаем, что правительство РФ не допустит увеличения расходов федерального бюджета после президентских выборов 2008 г. сверх 18,5% ВВП (увеличение расходов в предвыборный период составит не более 2 п.п. ВВП к уровню 2006 г.), сохранится действующая налоговая система, не будут пересматриваться правила накопления средств в Стабилизационном фонде РФ, годовые темпы роста цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий будут превышать уровень инфляции не более чем на 2–2,5 п.п. Центральный банк РФ продолжит политику накопления золотовалютных резервов, что означает соответствующий прирост денежной массы, в том числе требуемый для поддержания высоких темпов роста ВВП, а также необходимость сдерживания темпов укрепления реального эффективного курса рубля. Таким образом, в данном сценарии не рассматривается намечившееся в 2006 г. изменение политики Центрального банка, направленное на допущение номинального укрепления рубля за счет меньшего накопления валютных резервов. Кроме того, мы предполагаем, что благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура и хорошие внутренние макроэкономические показатели будут способствовать притоку в страну как прямых иностранных инвестиций, так и финансового капитала. Для простоты расчетов отношение курса доллара и евро принимается на всем периоде на уровне 1,25–1,30 долл. за евро.

Остальные три сценария, предполагающие высокие цены, строятся на изменении отдельных параметров сценария I, оставляя неизменными другие условия.

Сценарий II отличается от первого сценария тем, что мы предполагаем некоторое расширение бюджетных расходов на фоне сохраняющихся высоких цен на нефть и доходов бюджета. В частности, нами рассматривается вариант увеличения расходов федерального бюджета дополнительно на 2–2,5 п.п. ВВП (до 21,0% ВВП к 2009 г.), т.е. сохранение тенденции увеличения расходов федерального бюджета в условиях высоких цен на нефть.

Сценарий III предполагает достижение к 2011 г. уровня годовой инфляции в 4%, что позволяет оценить масштабы требуемой дополнительной стерилизации валютных интервенций, проводимой Банком России.

В 2006 г. Центральный банк осуществил номинальное укрепление рубля по отношению к доллару США на 8,5%. Сценарий IV рассматривает вариант изменения политики Центрального банка РФ, при котором денежные власти с 2007 г. отказываются от накапливания золотовалютных резервов и допускают номинальное укрепление курса рубля к иностранным валютам, обеспечивающее нулевое сальдо платежного баланса РФ.

---

<sup>41</sup> В долларах США 2006 г.

Сценарии V–VII строятся для ситуации, предполагающей снижение цен на нефть на мировом рынке до среднего многолетнего уровня (25 долл. за баррель – сорт Brent).

В сценарии V такое снижение происходит постепенно (к 2009 г.), а в сценариях VI и VII – резко, уже в 2007 г. Базовые предпосылки экономической политики в условиях низких цен остаются теми же, что и в сценариях для высоких цен, а Стабилизационный фонд используется для финансирования дефицита федерального бюджета. Вместе с тем мы предполагаем, что по мере снижения цен будет наблюдаться достаточно сильный отток капитала из страны.

Шестой сценарий, помимо предположения о резком падении цен уже в 2007 г. с 65 до 25 долларов за баррель, рассматривает вариант политики денежных властей, при которой Центральный банк РФ отпускает номинальный курс рубля, сохраняя неизменный объем своих золотовалютных резервов, в результате чего происходит быстрое номинальное обесценение рубля

Сценарий VII допускает возможность проведения противоположной политики – удержание неизменным номинального курса рубля (для упрощения расчетов – к доллару США) при использовании для интервенций золотовалютных резервов вплоть до их полного исчерпания.

Необходимо отметить, что, используя формальный экономико-математический аппарат для количественной оценки сценариев, мы предполагаем ответственное и консервативное поведение экономических агентов, т.е. в каждом сценарии мы получаем «равновесные» для данных условий значения переменных, достижение которых на практике невозможно. Особенно данное замечание уместно в отношении сценариев, предполагающих падение цен на нефть.

Расчеты ИЭПП позволяют получить достаточно осторожные оценки динамики основных макроэкономических показателей в случаях как высоких, так и низких цен на нефть. Реальное развитие событий в случае низких цен на нефть будет развиваться по более негативному варианту, соответственно власти должны быть готовы принимать меры, направленные хотя бы на смягчение выявленных в расчетах негативных последствий. В условиях высоких цен на нефть все сценарии также представляются консервативными и показывают нижнюю границу возможных вариантов развития экономики.

Моделирование динамики основных показателей развития экономики РФ и, в частности, денежной сферы производилось на основе разработанной в ИЭПП модели среднесрочного прогнозирования<sup>42</sup>. В качестве начальных

<sup>42</sup> Подробное описание модели опубликовано в работе: Турунцева М., Юдин А., Дробышевский С., Кадочников П., Пономаренко С., Трунин П. Некоторые подходы к прогнозированию экономических показателей. Серия «Научные труды» № 89Р. М.: ИЭПП, 2005. А отдельные блоки модели представлены также в работах: Дробышевский С., Носко В., Энтов Р., Юдин А. Эконометрический анализ динамических рядов основных макроэкономических показателей. Серия «Научные труды» № 34Р. М.: ИЭПП, 2001; Энтов Р.М., Носко В.П., Юдин А.Д., Кадочников П.А., Пономаренко С.С. Проблемы прогнозирования некоторых макроэкономических по-

значений были приняты предварительные оценки итоговых значений показателей в 2006 г.

Результаты моделирования динамики основных макроэкономических показателей по сценариям приведены в табл. 21.

Таблица 21

**Сценарные прогнозы развития экономики России в 2007–2011 гг.**

Сценарий	Реальный ВВП, в % (прирост за период)	Инфляция, в % (2011 г.)	Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, в % (2006 г. – 15,8%)	Доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения, в % (2006 г. – 5,4%)	Номинальный обменный курс рубля к доллару США, руб./\$ (2011 г.)	Реальный эффективный курс рубля, в % (прирост за период)	Золото-валютные резервы (2011 г.), млрд долл.	Объем Стабилизационного фонда РФ (% ВВП, 2011 г.)
I	+25–26	6,0	12,1	4,9	29,5–30,5	+34–35	405–415	26
II	+21–21,5	7,0	17,0	5,7	29–30	+39–40	310–320	17
III	+26–27	4,0	11,0	4,8	28,5–29,5	+29–30	440–450	27
IV	+11–12	4,0	15,0	5,2	22–23	+44–45	300	25
V	+5,5–6,5	6,0	16,3	5,4	40–42	–8–9	90–100	0 (2010 г.)
VI	–0,5–1	4,5	16,7	5,4	37–38	–6–7	300	0 (2009 г.)
VII	–3–4	3,0 (2009 г.)	18,3	5,7	27,0	+19–20	0 (2009 г.)	0 (2009 г.)

Согласно расчетам, при инерционном развитии экономики РФ (сценарий I) совокупный прирост реального ВВП за 5 лет (2007–2011 гг.) составит примерно 25%, при этом годовые темпы прироста реального ВВП к концу периода снизятся до 3,5%. Уменьшение темпов роста объясняется снижением уровня рентабельности и стабилизацией объемов экспорта нефти и газа в условиях сохранения настоящей (преимущественно сырьевой) отраслевой структуры. С учетом роста реального курса рубля это позволит экономике России выйти в 2011 г. на объем ВВП, равный 1,5 трлн долл. (по текущему курсу).

Несмотря на некоторое снижение государственных доходов (примерно до 22,5–23% ВВП – вследствие снижения вслед за ценами уровня налогообложения нефтяного сектора и общего снижения уровня рентабельности в экономике), баланс федерального бюджета остается положительным (не менее 4% ВВП). Результатом этого, в частности, является к концу 2011 г. величина Стабилизационного фонда РФ в размере 25–26% ВВП (380–390 млрд долл.).

Политика Центрального банка РФ по накоплению золотовалютных резервов и ограничению годовых темпов укрепления реального курса рубля за счет стерилизации валютных интервенций приводит к достижению золотовалютными резервами уровня в 405–415 млрд долл. Суммарный рост реального

эффективного курса рубля за 5 лет составляет примерно 35% (+48% к уровню накануне кризиса 1998 г.) При этом номинальный курс рубля к концу 2011 г. будет составлять примерно 29,5–30,5 руб. за доллар.

Следствием такой политики станет достижение в 2009–2010 гг. нулевого сальдо счета торгового баланса, т.е. прирост золотовалютных резервов начиная с 2010 г. будет происходить только за счет притока капитала. Темпы прироста денежной массы, хотя и снижаются (до 9–10% в 2010–2011 гг.), остаются выше инфляции. Монетизация стабилизируется на уровне около 34–35% ВВП. Согласно нашим оценкам, в рамках данного сценария невозможно снижение инфляции в 2011 г. ниже 6,0%. Совокупный рост цен за 5 лет составит не менее 40%.

Сохранение высоких цен на нефть, рост доходов в экономике в целом и реальной заработной платы на фоне достаточно высокой инфляции и укрепления рубля имеют своим следствием сохранение тенденции к усилению дифференциации доходов населения при снижении уровня бедности. Согласно нашим оценкам, за 5 лет – к 2011 г. – доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения (с наименьшими доходами) снизится с 5,4 до 4,9%, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума – с 15,8 до 12,1%<sup>43</sup>.

Дополнительное увеличение бюджетных расходов на 2 п.п. ВВП (сценарий II) приведет к заметному ухудшению ряда показателей. Так, совокупный рост ВВП за рассматриваемый период в этом случае не превысит 21,5%, а инфляция не опустится уже ниже 7,0%.

Соответственно, произойдет снижение уровня дифференциации доходов населения: доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения (с наименьшими доходами) вырастет с 5,4 до 5,7%. Однако, несмотря на рост бюджетных расходов, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума также вырастет с 15,8 до 17,0%.

Профицит федерального бюджета соответственно сокращается к 2011 г. до 1,0% ВВП, совокупный рост реального курса рубля достигает 39% (+52% к уровню накануне кризиса 1998 г.), объем Стабилизационного фонда не превысит 17% ВВП.

Достижение же более низких темпов инфляции к 2011 г. – 4% (сценарий III) – при отсутствии бюджетной экспансии требует дополнительной стерилизации денежной эмиссии в размере примерно 200 млрд руб. в год по сравнению с инерционным сценарием. Такой объем стерилизации может быть достигнут за счет использования описанных выше дополнительных инструментов денежной политики ЦБ РФ, помимо накопления средств на счетах Стабфонда РФ.

---

<sup>43</sup> В рамках модели предполагается, что прожиточный минимум изменяется пропорционально реальному ВВП на душу населения, что, в общем случае, не совсем корректно. В условиях высоких цен на нефть и опережающего роста регулируемых тарифов дефлятор ВВП, вероятно, будет выше, чем темп роста прожиточного минимума, и, следовательно, полученные нами оценки масштабов снижения доли населения с доходами ниже данного уровня являются пессимистическими.

Совокупный рост ИПЦ за 5 лет не превысит 35%. При этом благодаря более медленному росту реального курса рубля (не более 30%) совокупный рост реального ВВП за пять лет превысит показатели первого сценария.

Как и в первом сценарии, сохранение тенденции к усилению дифференциации доходов населения и к снижению уровня бедности приведет к тому, что, доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения (с наименьшими доходами) снизится с 5,4 до 4,8% к 2011 г., а доля населения с доходами ниже прожиточного минимума – с 15,8 до 11,0%.

Изменения в динамике макроэкономических показателей в сценарии IV, предполагающем номинальное укрепление рубля, гораздо более заметные. Так, при сохранении объема резервов Центрального банка РФ на уровне конца 2006 г. (около 300 млрд долл.) номинальный курс рубля укрепляется к концу 2007 г. ниже 18 руб. за доллар США (на 30–35% за год), что приведет к формированию отрицательного сальдо торгового баланса уже на рубеже 2007–2008 гг. Рост реального курса за 2007–2011 г. составит до 45% (55–60% к июлю 1998 г.)

Соответственно, суммарный рост реального ВВП РФ за пять лет не превысит 11,5%, дефицит торгового баланса в 2011 г. может достигнуть 35–40 млрд. долларов США (около 15% экспорта). В то же время за счет отсутствия масштабных покупок валюты и денежной эмиссии годовые темпы прироста денежной массы к концу периода снижаются до 4,5–5%, что приводит к снижению и годовых темпов инфляции примерно до 4% в год (не более 35% за 5 лет).

Соответственно, замедлится снижение уровня дифференциации доходов населения: доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения (с наименьшими доходами) – с 5,4 до 5,2%, однако доля населения с доходами ниже прожиточного минимума также останется достаточно высокой – не ниже 15,0%.

Объем Стабилизационного фонда РФ в четвертом сценарии к концу 2011 г. достигает 20–25% ВВП.

Таким образом, анализ последствий реализации четырех сценариев в условиях высоких цен на нефть позволяет сделать следующие выводы относительно последствий альтернативных мер экономической политики.

В условиях инерционного сценария экономика демонстрирует достаточно хорошие показатели. Темпы роста реального ВВП остаются одними из самых высоких среди рассмотренных сценариев, при этом инфляция находится в приемлемых, по нашему мнению, пределах. Рост реального курса приводит к снижению активного сальдо торгового баланса, но на фоне сохранения средних темпов роста реального ВВП потенциально создает условия для притока иностранного капитала и расширения несырьевого сектора экономики.

Сценарий с увеличением бюджетных расходов, исходя из проведенных модельных расчетов, показывает, по сути, непринципиальные изменения в макроэкономических параметрах по сравнению с базовым сценарием. Это объясняется относительно умеренными масштабами таких дополнительных

расходов и прекращением дальнейшей бюджетной экспансии при стабилизации цен на нефть на уровне 45 долл. за баррель. Однако расчеты убедительно показывают, что и при таких масштабах снижения жесткости бюджетной политики действия правительства оказывают заметные негативные последствия на экономику.

Сравнительный анализ двух вариантов экономической политики в условиях высоких цен на нефть (различающихся дополнительной стерилизацией и допущением номинального удорожания курса рубля) показывает, что первый вариант является более предпочтительным. Масштабы дополнительной стерилизации по сравнению с инерционным сценарием не представляются чрезмерными, а при реализации указанных нами ранее дополнительных мер реалистичной представляется стерилизация и в больших масштабах. Иными словами, в этом сценарии возможно достижение более низких темпов инфляции, сопоставимых с инфляцией в сценарии с номинальным укреплением рубля. Однако в четвертом сценарии такая низкая инфляция достигается путем резкого замедления темпов роста экономики.

Сценарий V (предполагающий постепенное снижение цен на нефть) наглядно демонстрирует существующую зависимость экономики РФ от цен на нефть и показывает фактически угрозу кризисного развития ситуации даже без учета качественных изменений в ожиданиях и поведении экономических агентов на фоне падающих цен на нефть.

Согласно полученным расчетам, при данном сценарии снижения цен на нефть совокупный прирост реального ВВП за 5 лет (2007–2011 гг.) составит не более 6%, при этом в 2010–2011 гг. годовые темпы прироста реального ВВП находятся в отрицательной области (до –2,0%). В 2011 г. он не превысит 900 млрд долл. (по текущему курсу) – почти на 40% меньше, чем в первом сценарии.

Падение доходов федерального бюджета произойдет до уровня ниже 14,5%, что означает возникновение дефицита федерального бюджета уже в 2008 г. (при ценах на нефть в 30 долл.). Ожидается полное исчерпание средств Стабилизационного фонда РФ уже в 2010 г., на фоне дефицита федерального бюджета в 2010–2011 гг. в размере не менее 4,5% ВВП.

В рамках данного сценария мы предполагали, что политика Центрального банка РФ сводится к постепенной девальвации рубля за счет валютных интервенций. Очевидно, что такая политика трудно реализуема на практике вследствие вероятной атаки на рубль. Однако без учета влияния ожиданий экономических агентов, согласно расчетам, к концу 2011 г. рубль обесценится примерно в 1,5 раза по сравнению с концом 2006 г. (более 40 руб. за доллар), что будет «стоять» Банку России примерно 200 млрд долл. золотовалютных резервов (оставшийся объем ЗВР на конец 2011 г. – не выше 110 млрд долл.).

Реальный эффективный курс рубля за 5 лет снизится примерно на 8–9%, однако вследствие падения цен на нефть сальдо торгового баланса становится отрицательным.

Поскольку в рамках модели мы не рассматриваем вариант дополнительного эмиссионного финансирования дефицита бюджета и вливания денег в экономику в условиях кризисных явлений, темпы роста денежной массы сокращаются практически до нуля, монетизация ВВП падает до 30–31%. Однако вследствие переноса курса в цены соответствующего снижения темпов инфляции не происходит. Накопленный индекс потребительских цен за 5 лет достигает почти 40%, при этом в 2011 г. тенденция к снижению инфляции нарушается, и рост цен в этом году выше, чем в 2010 г.

Как мы уже отмечали выше, шестой сценарий развития экономики, предполагающий отказ ЦБ РФ от контроля за курсом в условиях резкого падения цен на нефть, является весьма условным. На практике в силу качественных изменений в поведении всех участников рынка и очевидных политических последствий такого решения для денежных властей описываемое развитие событий вряд ли возможно.

Согласно нашим расчетам, в условиях неизменного поведения остальных участников рынка при заданном снижении цен на энергоносители годовое падение номинального курса рубля к доллару США составит более 25%, а за весь рассматриваемый период рубль обесценится примерно на 40%, что меньше, чем в сценарии с постепенным снижением цен на нефть.

Вследствие негативного шока темпы роста реального ВВП становятся отрицательными уже в 2008 г. и остаются на данном уровне в течение всего периода (совокупное снижение ВВП за 5 лет составит не более 1%), однако уже в 2011 г. вследствие развития процессов импортозамещения и адаптации экономики к низким ценам на нефть намечается тенденция к выходу темпов роста из отрицательной области. Примечательно, что сальдо торгового баланса во все годы остается положительным.

Тяжелее всего резкое падение цен скажется на бюджетной сфере: средства Стабилизационного фонда заканчиваются уже в начале третьего года низких цен (2009 г.), при этом дефицит федерального бюджета колеблется в пределах 5,0–5,5% ВВП (без учета очевидных предположений о необходимом снижении бюджетных расходов в сложившихся обстоятельствах).

В данном сценарии мы не предполагаем возможность дополнительной эмиссии, связанной с необходимостью финансировать дефицит федерального бюджета, соответственно темпы прироста денежной массы становятся еще ниже, чем в пятом сценарии. Проведение жесткой денежно-кредитной политики позволяет ослабить перенос падения курса в цены, и инфляция в 2011 г. снижается до 4,5%.

С точки зрения уровня жизни населения, согласно нашим расчетам, данный сценарий позволяет в значительной степени законсервировать текущую ситуацию. Так, доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения (с наименьшими доходами) останется фактически неизменной на уровне около 5,4%, а доля населения с доходами ниже прожиточного минимума вырастет примерно до 16,7%.

Альтернативой политике номинальной девальвации рубля является по-

литика поддержания курса рубля на фиксированном уровне (сценарий VII). Расчеты в рамках данного сценария показали, что при фиксации курса рубля к доллару США на уровне 27,0 руб. за доллар золотовалютных резервов хватает на удержание курса в течение 4 лет, в начале 2011 г. резервы исчерпываются до нуля. Однако, как отмечалось выше, полученные в данном сценарии количественные оценки являются максимально условными, так как в реальности проведение политики фиксированного курса рубля в условиях резкого падения цен на нефть означает неминуемое возникновение атаки на рубль уже в течение первого года, и золотовалютные резервы кончатся значительно быстрее, чем это показывает модель.

Соответственно, модель недооценивает и масштабы снижения уровня жизни населения. Согласно модельным расчетам, доля денежных доходов первой 20%-ной группы населения (с наименьшими доходами) несколько увеличивается – с 5,4 до 5,7%, тогда как доля населения с доходами ниже прожиточного минимума вырастет с 15,8 до 18,3%.

Сравнительный анализ проведенных оценок последствий трех кризисных сценариев позволяет сделать следующие выводы.

В рамках заданных предпосылок при снижении цен на нефть не существует реальной возможности избежать серьезного замедления роста и стагнации экономики. Вместе с тем у России есть возможность не доводить ситуацию до кризиса, сопоставимого по масштабам с событиями второй половины 1998 г.

Наименьшие потери экономика несет в случае выбора политики номинальной девальвации рубля при падении цен на нефть, однако при реализации данного варианта следует учитывать возникающие политические ограничения. Кроме того, в данном варианте, аналогично IV кв. 1998–1999 гг. можно ожидать возникновение тенденции экономического роста из-за эффекта импортозамещения при ослаблении реального курса национальной валюты.

Вместе с тем необходимо отметить, что заданные нами предпосылки для кризисных сценариев являются достаточно жесткими в рамках исторических перспектив. В частности, нами рассматривается случай сохранения цен на нефть на низком уровне в течение 3–4 лет подряд.

Маловероятным представляется случай резкого падения более чем в 2 раза цен на нефть в течение одного года. Следовательно, с точки зрения динамики нефтяных цен более вероятным является пятый сценарий, и варианты политики, по-видимому, будут реализовываться в условиях этого сценария. Соответственно, отпуск Банком России номинального курса рубля в свободное плавание в условиях более высоких, хотя и снижающихся, цен на нефть, когда экономика обладает большим запасом прочности, уменьшает объективные трудности реализации данной политики на практике.

Необходимо также отметить, что модель, возможно, переоценивает зависимость экономики России от цен на нефть, так как на протяжении последних лет важным фактором экономического роста стали инвестиции, а модель

отражает в первую очередь взаимосвязь между динамикой сырьевых цен и ростом экономики в России.

\* \* \*

Анализ различных сценариев развития экономики России в условиях высоких и низких цен на энергоносители позволяет выявить варианты политики, реализация которых обеспечивает достижение относительно лучших показателей развития экономики в обоих случаях.

При высоких ценах на нефть такой политикой является политика максимальной стерилизации операций ЦБ РФ на валютном рынке при накоплении золотовалютных резервов. Основной проблемой при реализации данной политики является то, что положительные последствия ее проведения реализуются на практике в средне- и долгосрочной перспективе, тогда как трудности с проведением жесткой денежной политики финансовые власти ощутят незамедлительно.

При снижении цен на нефть лучшей представляется политика девальвации рубля. При этом критически важной на начальной стадии снижения цен на энергоносители до их приближения к нижней точке спада является подача сигнала о том, что денежные власти, несмотря на возможные политические последствия, не будут стараться поддерживать курс рубля на текущем уровне и тратить свои золотовалютные резервы. Это позволит свести спекулятивные атаки на рубль к минимуму и ослабить влияние кризиса на экономику.

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

2006 г. не был отмечен кардинальными изменениями в системе межбюджетных отношений. Структура налоговых доходов и налоговых полномочий различных уровней власти в целом осталась аналогичной предыдущему году. На федеральном уровне продолжали действовать устоявшиеся в течение последних нескольких лет каналы финансовой поддержки региональных бюджетов<sup>44</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 2005–2006 гг. позволяет сделать вывод о том, что Россия продолжает двигаться по пути формирования корпоративного федерализма. Об особенностях этой модели мы писали в предыдущем обзоре: единообразное законодательство по всем важнейшим вопросам на федеральном уровне дополняется административно-политическим контролем за региональными властями. При этом федеральные власти воспринимают регионы как филиалы единой корпорации. Это подтверждают такие решения, как уже рассмотренные в обзоре за предыдущий год фактическая отмена выборности глав субъектов Российской Федерации, односторонние решения федерального

---

<sup>44</sup> См.: Российская экономика. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП. Вып. № 21–27.

центра по «монетизации льгот», разграничению полномочий и проведению национальных проектов. В 2006 г. данные тенденции усилились: был принят закон о федеральном бюджете на 2007 г., по которому значительно выросла доля субвенций и субсидий в межбюджетных трансфертах. Это свидетельствует о том, что субнациональным властям все чаще отводится роль «ответственных исполнителей» отдельных мероприятий, спланированных, профинансированных и контролируемых федеральным центром.

#### *2.4.1. Эволюция бюджетного федерализма в России*

Развитие российского федерализма носило «маятниковый характер»: централизованная структура СССР сменилась значительной децентрализацией 1990-х гг. Однако затем снова стали преобладать тенденции централизации. Можно выделить несколько причин усиления тенденций централизма в России:

1. Прежде всего, институциональная среда российского федерализма была крайне гибкой, вернее, даже несформированной: в Конституции не были исчерпывающе прописаны права и обязанности субъектов Российской Федерации, значительная часть государственных полномочий, жизненно важных для общества, была отнесена к «совместной компетенции». Баланс распределения властных полномочий мог быть легко нарушен в сторону как дальнейшей децентрализации (вплоть до распада страны), так и централизации (вплоть до де-факто унитарного государства). Дальнейший ход событий зависел от того, кто сумеет сосредоточить в своих руках решающие финансовые и властные ресурсы – федеральный центр или регионы. Остальные причины централизации объясняют, почему шаткое равновесие 90-х гг. сменилось именно централизацией государства.

2. В условиях экономических кризисов (в начале 1990-х гг. и в 1998 г.) и неравномерного размещения производства у многих регионов не было достаточных финансовых ресурсов для реализации полученных от центра полномочий. В результате центр приобрел дополнительные властные полномочия по перераспределению ресурсов между регионами, большинство из которых было заинтересовано в таком перераспределении.

3. Интересы многих регионов были несовместимы. Региональные власти не смогли выработать единую позицию по распределению полномочий и отстоять ее перед федеральным центром.

4. Необходимость проведения общенациональных реформ и решения общенациональных проблем (например, выплата огромного национального внешнего долга или необходимость консолидации общества перед угрозой распространения терроризма) увеличила в глазах общества ценность единства политического и экономического пространства.

5. Зависимость между степенью децентрализации в настоящем и состоянием соответствующих институтов в прошлом<sup>45</sup>. Прошлое всех россий-

<sup>45</sup> Path dependence – Arzaghi M., Henderson J. Why countries are fiscally decentralizing//Journal of Public Economics. Vol. 89. № 7. 2005. P. 1186–1188.

ских институтов и общества в целом тесно связано с плановой экономикой и сверхцентрализованной административно-командной системой принятия решений, что в значительной степени повлияло на перераспределение властных и финансовых ресурсов в пользу федерального центра.

В России постепенно сформировалась национальная модель федерализма. В этой модели уникально сочетаются принципы кооперации и конкуренции с административным контролем федерального центра. С одной стороны, регионы конкурируют друг с другом за размещение на их территории наиболее прибыльных предприятий, получение финансовой помощи из центра и государственных инвестиционных ресурсов. С другой стороны, важнейшие полномочия и финансовые ресурсы сосредоточены в руках федерального центра, который устанавливает единообразное законодательство по всем важнейшим вопросам, обеспечивает единство налоговой системы для всей Федерации. Все это – характерные черты кооперативного федерализма немецкого типа. Однако в Германии субнациональные власти через партийную систему и Бундесрат имеют возможность оказывать значительное влияние на формирование политики федерального центра. В России же неразвитость партийной системы поставила перед федеральным центром сложную задачу: с помощью административных методов обеспечить эффективность регионального управления. Федеральный центр вынужден рассматривать регионы как филиалы корпорации, ставить перед ними стратегические цели и оценивать региональные власти по результатам их работы.

#### *2.4.2. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня*

В целях анализа основных тенденций 2006 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. 22* представлены данные, характеризующие долю налоговых доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации.

*Таблица 22*

#### **Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в соответствующих показателях консолидированного бюджета Российской Федерации в 1992–2006 гг. (%)**

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

*Источник:* Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Из данных, приведенных в *табл. 22*, видно, что начинавшаяся в 1999 г. тенденция к централизации налогов в федеральном бюджете в 2006 г. была

несколько скорректирована. Если в период 1999–2005 гг. доля налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в доходах консолидированного бюджета России снизилась с 56,6% в 1998 г. до 30,9% в 2005 г., то в 2006 г. доля налоговых доходов субъектов Федерации в доходах консолидированного бюджета увеличилась до 31,8%. В то же время доля расходов бюджетов субъектов Федерации в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации снизилась с 49,5 до 43,4%. Такое снижение было вызвано более быстрым ростом расходов федерального бюджета. 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 (42%). Доля поступлений от этих двух налогов в налоговых доходах региональных бюджетов 2006 г. незначительно снизилась по сравнению с 2005 г. с 80% до 77% за счет небольшого снижения доли налога на прибыль. Следует отметить, что поступления от налога на доходы физических лиц в консолидированные бюджеты субъектов РФ выросли до 3,5% ВВП (в 2005 г. – 3,3% ВВП), а поступления налога на прибыль несколько снизились до 4,35% ВВП (в 2005 г. – 4,41% ВВП). Продолжилось падение поступлений акцизов до 0,6% ВВП (в 2005 г. – 0,7% ВВП), поступления от платежей за пользование природными ресурсами остались на прежнем уровне – 0,26% ВВП. При этом выросли налоги на малый бизнес с 0,33% ВВП до 0,36% ВВП. Поступления от налогов на имущество в долях ВВП за год не изменились и составили 1,17% ВВП.

При этом анализ показателя налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения показывает, что в 2006 г. продолжилось снижение межрегиональной неравномерности этого показателя – так, значение соответствующего индекса Джини за год уменьшилось и составило 0,48 (0,57 в 2004 г., 0,51 – 2005 г.). В 2006 г. снижение межрегиональной неравномерности душевых налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ произошло главным образом из-за снижения доли неравномерно распределенного налога на прибыль в консолидированных бюджетах субъектов РФ. Еще одной причиной снижения неравномерности этого показателя стало объединение данных по исполнению бюджетов Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов. Можно также выдвинуть гипотезу, согласно которой после экономического кризиса оживление экономической активности начинается в небольшом числе регионов (в России это нефтедобывающие регионы и крупнейшие экономические центры). В результате происходит расслоение регионов по различным показателям, в том числе и по показателям налоговых доходов. Такая тенденция прослеживалась в России в 1999–2004 гг. Экономический рост, захватывая новые районы страны, приводит к снижению неравномерности распределения налоговых доходов. Подтвердится ли данная гипотеза, покажет время. В настоящее же время судить о справедливости данной гипо-

тезы, основываясь лишь на данных о налоговых доходах, представляется преждевременным, так как снижение межрегиональной дифференциации душевых налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2005 г. было вызвано главным образом централизацией в федеральном бюджете неравномерно распределенных налогов: налога на добычу полезных ископаемых (9,4% налога на добычу полезных ископаемых в части нефти и газового конденсата) и налога на прибыль (1,5%).

В реальном выражении доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ выросли на 18%. Снижение доходов в реальном выражении произошло у 7 субъектов Федерации.<sup>46</sup> Необходимо отметить, что в Новгородской области и в Республике Саха бюджетные доходы в реальном выражении снизились незначительно: на 0,66 и 0,67% соответственно. В большинстве случаев снижение доходов региональных бюджетов связано с «уходом» крупного налогоплательщика и снижением платежей по налогу на прибыль. Так, поступления по налогу на прибыль организаций в 2006 г. в реальном выражении снизились по сравнению с 2005 г. в Чукотском АО на 86%, в Республике Мордовия – на 68%, в Ханты-Мансийском АО – на 62%, в Омской области – на 51%. Необходимо отметить, что в 2005 г. во всех этих регионах доля налога на прибыль организаций в доходах бюджета субъекта РФ значительно превышала значение данного показателя в среднем по России. Очевидно, что при такой зависимости данных субъектов РФ от платежей по налогу на прибыль «уход» крупного налогоплательщика не мог не вызвать снижения бюджетных доходов.

Максимальный прирост налоговых доходов в абсолютном выражении был достигнут в г. Москве, Санкт-Петербурге, Красноярском крае, т.е. в регионах с высокой бюджетной обеспеченностью и с высокой долей налога на прибыль в структуре налоговых доходов в 2006 г. Необходимо отметить, что в целом по России доля налога на прибыль в доходах субъектов РФ снизилась с 32% в 2005 г. до 31%. В данных субъектах РФ она, напротив, возросла: в г. Москве – с 44 до 47%, в Красноярском крае – с 35 до 43%, в Санкт-Петербурге – с 22 до 32% (в 1,4 раза!). Наибольший прирост бюджетных доходов в реальном выражении в расчете на душу населения наблюдался в Агинском Бурятском АО (увеличение в 7,48 раза по сравнению с уровнем 2005 г.). Такой резкий рост бюджетных доходов был вызван регистрацией в данном регионе крупного налогоплательщика (платежи по налогу на прибыль в реальном выражении выросли в 17,8 раза).

Высокая зависимость региональных бюджетов от платежей по налогу на прибыль приводит к обострению борьбы между региональными властями за регистрацию на их территории крупных налогоплательщиков. В этой борьбе основной упор делается не столько на улучшение инвестиционного климата с целью привлечь налогоплательщика на свою территорию, сколько на использование административного ресурса или «подкупа» крупного налогоплатель-

<sup>46</sup> Новгородская область, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Ханты-Мансийский АО, Омская область, Республика Саха (Якутия), Чукотский АО.

щика с помощью бюджетных субсидий на проекты, чья реализация выгодна конкретным компаниям.

Возможны два пути решения указанной выше проблемы: во-первых, снижение «мобильности» налога на прибыль; во-вторых, адаптация бюджетной системы к быстрым и значительным «миграциям» налоговых баз.

Первый путь наиболее привлекателен, но трудно реализуем. Несмотря на то что согласно ст. 288 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) «организация обязана отчислять часть своей прибыли в регионы, где она осуществляет свою деятельность по формуле  $0,5(a + b)$ , где  $a$  – доля остаточной стоимости основных средств этой организации в данном регионе;  $b$  – доля заработной платы или численности работников данной организации в этом регионе», из-за недостатков ст. 40 и ст. 20 НК РФ «формально независимые предприятия» могут не только укрывать часть налога на прибыль, но и из-за этого легко «перебрасывать» прибыль из одного региона в другой. Однако в настоящее время решение проблемы трансфертного ценообразования не представляется возможным с точки зрения налогового администрирования.

В этой связи целесообразно вновь рассмотреть вопрос о внедрении в российское налоговое законодательство понятия консолидированного налогоплательщика налога на прибыль организаций, предполагающего определение налоговой базы по данному налогу в целом по всем налогоплательщикам, входящим в состав холдинга, с последующим перераспределением налоговых доходов между бюджетами субъектов Федерации, на территории которых осуществляют деятельность налогоплательщики, входящие в состав холдинга. Однако, скорее всего, объединение юридических лиц для уплаты налога на прибыль будет добровольным. Следовательно, институт «консолидированного налогоплательщика» вряд ли сможет полностью решить проблему «миграции» налога на прибыль.

Можно отменить 4%-ную региональную льготу по налогу на прибыль. Это снизит заинтересованность бизнеса в декларировании прибыли в одних регионах в ущерб другим. Однако в настоящее время, как мы уже отмечали, регионы в основном «переманивают» крупных налогоплательщиков не с помощью налоговых льгот, а применяя административный ресурс.

Многие компании (например, «Газпром», «Транснефть») учитывают значительную часть своего имущества (трубопроводы) на балансе головных компаний, зарегистрированных в столицах. При распределении налога на прибыль регионы, где фактически находится данное имущество, теряют значительные доходы. Справедливым видится распределение налога на прибыль не только между регионами, где находятся обособленные подразделения организаций, но и на их имущество. Это позволит сделать налог на прибыль в таких важнейших отраслях, как транспортировка газа и нефти, менее мобильным. Однако и этот вариант снижения «мобильности» налога на прибыль довольно сложно реализовать с точки зрения налогового администрирования.

Таким образом, в краткосрочной перспективе вряд ли удастся изменить налоговое законодательство таким образом, чтобы радикально снизить «мобильность» налога на прибыль. Следовательно, необходимо адаптировать бюджетную систему к быстрым и значительным «миграциям» налоговых баз. Единственным рациональным способом сгладить резкие колебания доходов региональных бюджетов является создание региональных стабилизационных фондов, так как большинство инструментов, применяемых для достижения данной цели федеральным центром, не так эффективно<sup>47</sup>.

В 2006 г. третий год подряд был зафиксирован совокупный профицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации в размере 0,52% ВВП. При этом наблюдался рост профицита консолидированных бюджетов субъектов РФ на 0,26 п.п. ВВП по сравнению с 2005 г.

Анализ количественных характеристик финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета (см. табл. 23) показывает, что объем перечисляемых субнациональным бюджетам федеральных финансовых ресурсов на безвозмездной основе в 2006 г. незначительно сократился (на 0,08 п.п. ВВП, или на 3,6% по сравнению с 2005 г.).

Расходы федерального бюджета на предоставление финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в 2006 г. претерпели определенные изменения по сравнению с рядом предшествующих лет. Так прервалась тенденция к снижению финансирования из ФФПР, начавшаяся в 2003 г. Дотации из ФФПР выросли с 0,88% ВВП в 2005 г. до 0,94% ВВП в 2006 г. Однако из-за порядка ежегодной индексации ФФПР на индекс потребительских цен можно прогнозировать, что в дальнейшем тенденция к снижению доли финансирования из ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов возобновится с новой силой. Экономический рост в реальном выражении при сохранении доли государственных расходов в ВВП приведет к росту государственных расходов, превышающему рост потребительских цен. В ближайшее время можно прогнозировать рост государственных расходов опережающими темпами по отношению к росту экономики. Можно также предположить, что межбюджетные трансферты будут расти, как минимум, теми же темпами, что и расходы федерального бюджета. Следовательно, темп роста ФФПР будет значительно отставать от темпов роста других межбюджетных трансфертов. Закон о федеральном бюджете на 2007 г., который будет подробно рассмотрен ниже, подтверждает справедливость сделанных предположений: планируется, что общий объем межбюджетных трансфертов вырастет с 2,17% ВВП в 2006 г. до 2,51% ВВП в 2007 г., а объем ФФПР сократится – с 0,94% ВВП до 0,83% ВВП.

В связи с разграничением полномочий между уровнями бюджетной системы и стремлением федерального центра финансировать федеральные мандаты в полном объеме значительно возросло финансирование из Фонда компенсаций: с 0,17% ВВП в 2005 г. до 0,30% ВВП в 2006 г. После резкого

<sup>47</sup> Назаров В.С. Нужны ли региональные стабилизационные фонды // Банковское дело. 2007. № 2. С. 40–45.

роста фонда софинансирования социальных расходов с 0,04% ВВП в 2004 г. до 0,12% ВВП в 2005 г., вызванного «монетизацией» льгот (значительную долю в расходах фонда составили субсидии на частичное возмещение расходов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов отдельных категорий граждан), в 2006 г. объем субсидий из данного фонда незначительно сократился до 0,11% ВВП. Несколько снизились дотации на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов: с 0,24% ВВП в 2005 г. до 0,16% ВВП в 2006 г. Как и годом ранее, активное использование этого механизма финансирования усилило проблему «мягких бюджетных ограничений». Финансирование из фонда развития регионов и из фонда реформирования региональных финансов осталось на прежнем уровне – примерно по 0,01% ВВП. К отрицательным результатам развития межбюджетных отношений в 2006 г. можно отнести значительное увеличение взаимных расчетов, одного из самых непрозрачных инструментов межбюджетных отношений, – с 0,01% ВВП в 2005 г. до 0,05% ВВП в 2006 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, в 2006 г. составила менее 60%.

Характерной чертой 2003–2006 гг. стал пересмотр закона о бюджете и увеличение изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам (в 2006 г. – на 32 млрд руб.). Несмотря на то что объем дополнительной, не предусмотренной в начале финансового года помощи регионам уменьшился по сравнению с 2005 г. более чем в 2 раза, сам факт существования значительного источника мягких бюджетных ограничений ставит под сомнение эффективность проведенной реформы распределения финансовой помощи регионам.

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

- дотации на сбалансированность региональных бюджетов были увеличены в течение 2006 г. с 25 млрд до 40 млрд руб., т.е. на 62%;

- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на дизельное топливо, использованное на проведение сезонных сельскохозяйственных работ, были увеличены с 5 млрд до 12,5 млрд руб. (в 2,5 раза);
- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на вознаграждение за классное руководство в определенных правительством Российской Федерации типах государственных и муниципальных образовательных учреждений были увеличены с 7,7 млрд до 11,7 млрд руб. (в 1,5 раза);
- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на денежные выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медсестрам «Скорой медицинской помощи» были увеличены с 4,7 млрд до 5,1 млрд руб. (на 10%).

Приведенные соображения свидетельствуют о том, что в последние годы явно замедляется начатый в 1997–1998 гг. процесс реформирования межбюджетных отношений. Реформа принципов распределения федеральной финансовой помощи, как показывает практика последних лет, остается на повестке дня, так как существующая система является недостаточно прозрачной, что не позволяет сделать выводы о ее эффективности, а также дает основания предполагать возможность создания с ее помощью негативных стимулов для бюджетной политики региональных и местных властей. Ниже будут рассмотрены изменения характеристик межбюджетных отношений, вызванные принятыми в 2006 г. решениями в области фискального федерализма и субнациональных финансов.

Таблица 23

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

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1. Финансовая помощь бюджетам других уровней				1,8	2,3	2,5	1,6	1,18	1,43	1,79	2,2	1,94	1,7	1,65	1,52	1,64
1.1. Федеральные целевые программы, а также субсидии субъектам РФ на поддержку сельского хозяйства, водохозяйственные мероприятия, поддержку малого предпринимательства, мероприятия по оздоровлению детей														0,05	0,15	0,27
1.2. Фонд софинансирования социальных расходов											0,15	0,11	0,04	0,12	0,11	0,11

**Раздел 2**  
Денежно-кредитная и бюджетная сферы

*Продолжение таблицы 23*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1.3. Фонд финансовой поддержки регионов	0	0	0,36	1,17	1,04	1,22	1,12	0,99	0,96	1,14	1,36	1,3	1,05	0,88	0,94	0,83
В том числе:																
дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	0	0	0,36	0,86	0,68	0,86	1	0,99	0,96	1,14	1,36	1,3	1,05	0,88	0,94	0,83
государственная поддержка «северного завоза»									0,06	0,08	0,08	0,07	-	-	-	0,00
трансферты за счет НДС	0	0	0	0,31	0,36	0,36	0,12	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
1.4. Дотации и субвенции	0	0,02	0,09	0,06	0,09	0,13	0,1	0,06	0,15	0,54	0,28	0,29	0,27	0,36	0,21	0,25
В том числе:																
дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов													0,11	0,24	0,16	0,16
1.5. Средства Фонда реформирования региональных финансов										0	0,01	0,01	0,01	0	0,01	0,01
1.6. Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления (субсидии и субвенции)											0,01	0,01	0,01	0,01	0,08	0,13
1.7. Фонд финансирования развития регионов									0,03	0,05	0,1	0,1	0,15	0,01**	0,01	0,02
1.8. Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,43	0,36	0,14	0,28	0,05	0,2	0,14	0,12	0,01	0,05	0,00
1.9. Ссуды и бюджетные кредиты за вычетом погашения другим уровням гос. управления**	0,09	0,03	0,02	0,04	0,23	0,64	-0,03	-0,1	-0,08	0,02	0,09	-0,01	-0,02	-0,03	-0,04	0,00
2. Фонд компенсаций										0,37	0,38	0,36	0,34	0,17	0,30	0,49
3. Другие межбюджетные трансферты								0,18	0,11	0,4	0,45	0,54	0,35	0,33	0,34	0,38
Всего средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,49	2,7	3,4	1,8	2,3	2,5	1,6	1,36	1,54	2,56	3,03	2,84	2,39	2,25	2,17	2,51

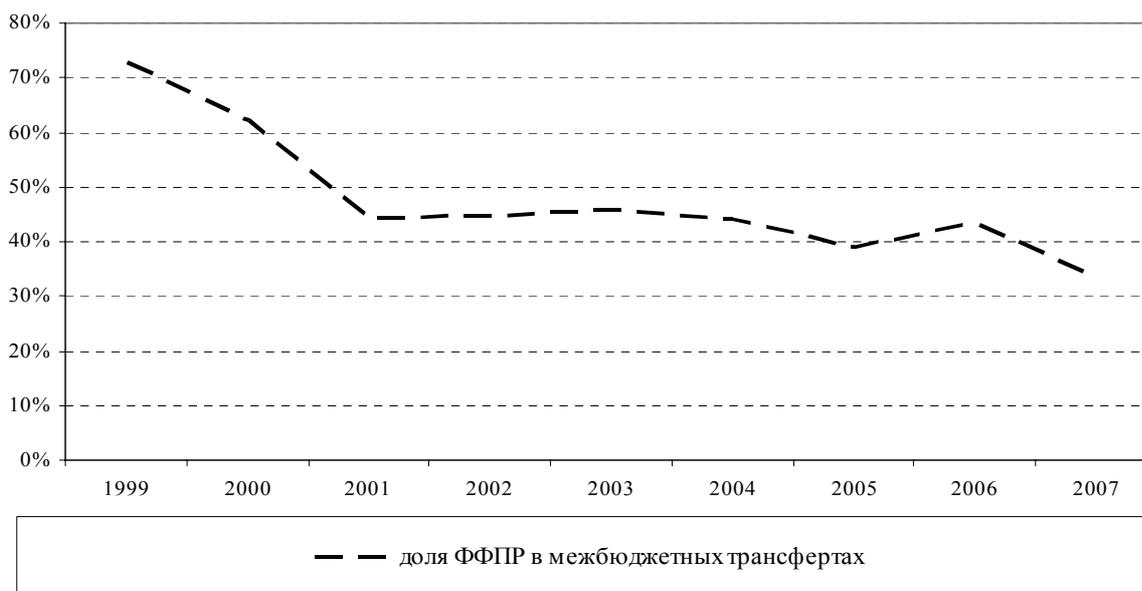
\* По закону о бюджете на 2007 г.

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

**2.4.3. Федеральный бюджет на 2007 г. в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы**

Общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты в 2007 г., составляет около 784 млрд руб. Это в 1,31 раза больше, чем объем средств, предусмотренный законом о федеральном бюджете на 2006 г. при том, что общие расходы федерального бюджета вырастут в 1,23 раза. В результате более быстрого роста межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы их доля в расходах федерального бюджета увеличивается по сравнению с 2006 г. с 13,5 до 14,2%.

Основной канал финансовой помощи региональным властям – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из **Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР)** – вырастет на 14,1% и составит 260,4 млрд руб. Необходимо отметить, что в 2007 г. возобновится тенденция сокращения доли этого фонда в межбюджетных трансфертах до 33,2% (в 2006 г. – 43,1% по закону о федеральном бюджете на начало финансового года и 38,2% – по закону о федеральном бюджете на конец финансового года).



*Рис. 10. Доля дотаций из ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы в 1999–2007 гг.*

Как видно из представленных на *рис. 10* данных, доля дотаций из ФФПР в межбюджетных трансфертах сократилась с 73% в 1999 г. до 34% в 2007 г. Учитывая, что методика формирования данного фонда является одной из самых прозрачных, данную тенденцию нельзя оценивать как положительную. Еще одним негативным аспектом, связанным с ФФПР в 2007 г., станет изменение методики его распределения. Хотя предлагаемая Министерством финансов Методика распределения дотаций из ФФПР на 2007 г. обладает опре-

деленными преимуществами перед ныне действующей методикой, однако важнейшим качеством предоставления межбюджетных трансфертов является предсказуемость и стабильность во времени. Изменение Методики распределения дотаций из ФФПР каждые 1–2 года не увеличивает стабильность бюджетной системы. Пересмотр действующей Методики распределения дотаций из ФФПР целесообразен в среднесрочной перспективе, а изменять методику, внося в нее даже незначительные изменения, как нам представляется, следует не чаще 1 раза в 3–5 лет. В долгосрочной перспективе целесообразно увеличение доли ФФПР в общем объеме межбюджетных трансфертов, главным образом за счет сосредоточения в нем дотаций бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, а также иных трансфертов, чье распределение осуществляется без четких, утвержденных методик.

Начиная с 2005 г. **Фонд компенсаций** (далее – ФК) объединяет в себе средства на финансирование всех существующих в законодательстве федеральных расходных мандатов, установленных в явном виде. Закон о федеральном бюджете на 2007 г. предусматривает значительное увеличение объема ФК – с 73,9 млрд руб. в 2006 г. до 153,1 млрд руб. (в 2,08 раза). Интересы Федерации в регионах начинают постепенно доминировать над интересами самих регионов, так как в Фонде компенсации сосредоточено в основном финансирование федеральных мандатов. Основное объяснение этому – реформирование системы социальной поддержки и передача на региональный уровень значимых расходных обязательств. В 2007 г. субвенции Фонда компенсаций будут расходоваться в основном на следующие цели:

- субвенции бюджетам регионов на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан – 81,7 млрд руб., или 53% ФК (по сравнению с 2006 г. значительный рост – в 1,39 раза);
- субвенции бюджетам регионов на осуществление полномочий по реализации государственной политики занятости населения, включая расходы на администрирование этих полномочий – 33 млрд руб., или 21% ФК;
- субвенции бюджетам регионов на цели повышения денежного довольствия и заработной платы работникам территориальных подразделений милиции, а также сотрудникам органов пожарной охраны, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – 15 млрд руб., или 9,8% ФК.

С одной стороны, стремление федерального центра финансировать расходные мандаты является безусловным плюсом для бюджетной системы в целом. С другой стороны, при значительном вертикальном бюджетном дисбалансе и различных потребностях регионов необходимо такими же темпами увеличивать и нецелевое финансирование региональных властей. Кроме того, помимо перечисленных выше крупных субвенций, которые значимы для бюджетов субъектов Федерации, последний федеральный бюджет предусматривает значительное число «малых субвенций». По 8 направлениям фи-

нансирование составляет менее 1 млрд руб.<sup>48</sup> Отдельные же субъекты Федерации по данным направления зачастую получают менее 1 млн руб. Например, Республика Алтай получит в 2007 г. 176 тыс. руб. для финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований полномочий по составлению (изменению, дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции. Затраты на администрирование данных субвенций (планирование и контроль за расходованием) могут превысить размер самих субвенций. По нашему мнению, необходимо в среднесрочной перспективе пересмотреть принципы делегирования полномочий. Существующий порядок финансирования делегированных полномочий не обеспечивает полное покрытие региональных расходов по их исполнению (например, не учитываются затраты регионов на администрирование переданных полномочий). Отсутствует четкое экономическое обоснование эффективности делегирования полномочий. Кроме того, возникает вопрос об эффективности унификации процесса делегирования полномочий: в некоторых регионах делегирование может быть эффективным, а в некоторых – нет. Целесообразно осуществить проверку эффективности существующего разграничения полномочий и при необходимости:

а) отказаться от делегирования регионам ряда федеральных полномочий, перейдя к их финансированию непосредственно из федерального бюджета;

б) передать ряд федеральных полномочий субъектам Федерации в полном объеме с соответствующим увеличением объема нецелевых трансфертов и трансфертов с нежесткими условиями расходования полученных средств и/или расширением собственных доходов региональных бюджетов;

---

<sup>48</sup> 1) Субвенции бюджетам для финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований полномочий по составлению (изменению и дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации (144 млн руб.); 2) субвенции бюджетам на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов (46 млн руб.); 3) субвенции бюджетам на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты (31 млн руб.); 4) субвенции бюджетам на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью (677 млн руб.); 5) субвенции бюджетам на осуществление полномочий по выплате государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений (5 млн руб.); 6) субвенции бюджетам на реализацию полномочий по осуществлению выплат инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (34 млн руб.); 7) субвенции бюджетам на осуществление мероприятий, связанных с перевозкой между субъектами Российской Федерации, а также в пределах территорий государств – участников Содружества Независимых Государств несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений (34 млн руб.); 8) субвенции бюджету г. Санкт-Петербурга на осуществление высшим исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга полномочий по управлению федеральным имуществом (19 млн руб.).

в) рассмотреть возможность делегирования/централизации некоторых полномочий на договорной основе с четкими, законодательно закрепленными условиями таких договоров. Необходимо отметить, что Россия имеет значительный отрицательный опыт разграничения полномочий на договорной основе, хотя зарубежный опыт нередко свидетельствует в пользу эффективности этого механизма. Поэтому возвращение к данному вопросу целесообразно в долгосрочной перспективе и потребует тщательной юридической и экономической проработки.

Объем **фонда софинансирования социальных расходов** увеличится в 2007 г. не так значительно, как Фонд компенсаций, – в 1,36 раза и составит 35,4 млрд руб. Это изменение в основном вызвано увеличением субсидий бюджетам на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на выплату заработной платы приемному родителю.

Помимо этого, необходимо отметить, что в 2007 г. существенно сократятся составлявшие значительную величину в предыдущие годы расходы по федеральным целевым программам развития республик Татарстан и Башкортостан, которые были приняты в качестве компенсирующих мер в результате прекращения действия особых налогово-бюджетных условий договоров о разграничении полномочий между этими регионами и федеральным центром. Если в предыдущие годы по этим статьям распределялось более 20 млрд руб., а в 2005–2006 гг. на цели финансирования указанных программ направлено около 11 млрд руб., то в 2007 г. осталась лишь Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан», общий объем финансирования которой составит около 3 млрд руб.

Однако закон о федеральном бюджете на 2007 г. также содержит решения, направленные на значительное увеличение дискреционных межбюджетных трансфертов. Объемы и порядок распределения этих трансфертов могут существенно меняться в зависимости от воли федерального центра. В 2007 г. резко возрастают отраслевые субсидии, а также федеральные целевые программы, направленные на поддержку отдельных регионов:

- субсидии региональным бюджетам на поддержку сельского хозяйства – 27,6 млрд руб. (рост в 1,6 раза по сравнению с 2006 г.);
- субсидии региональным бюджетам на строительство и модернизацию территориальных и муниципальных автомобильных дорог, включая дороги в поселениях, в том числе на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки – 35 млрд руб. (в 2006 г. такого вида субсидий не существовало);
- субсидии на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в государственных и муниципальных общеобразовательных школах – 11,7 млрд руб. (рост в 1,5 раза по сравнению с суммой, предусмотренной на начало финансового года в 2006 г.);
- федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 г.» – 5,5 млрд руб.;
- создание технопарков в сфере высоких технологий – 2 млрд руб.;

- федеральная целевая программа «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 г. и последующие годы)» – 11,9 млрд руб. (рост в 17 раз по сравнению с 2006 г.);
- федеральная целевая программа «Юг России» – 4,9 млрд руб. (рост в 2 раза по сравнению с 2006 г.);
- федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг. и до 2010 г.» – 4,5 млрд руб. (рост в 1,6 раза по сравнению с уровнем 2006 г.).

В 1,24 раза по сравнению с 2006 г. вырастут дотации бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов<sup>49</sup>.

Значительное увеличение дискреционных трансфертов, не имеющих четкой привязки ни к бюджетной обеспеченности регионов, ни к финансированию федеральных мандатов, может вносить искажения в фискальное поведение субнациональных властей. Например, регион, имевший более высокую бюджетную обеспеченность до получения межбюджетных трансфертов, может не сохранить свое преимущество после получения финансовых ресурсов из федерального центра, что уменьшит его заинтересованность в самостоятельном принятии мер, направленных на увеличение налогового потенциала, т.е. в увеличении темпов экономического роста.

#### *2.4.4. Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 г. и на среднесрочную перспективу*

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р были одобрены Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг. (далее – Концепция), а также план мероприятий по реализации Концепции.

Концепция направлена на решение следующих задач:

- 1) укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации;
- 2) создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;
- 3) создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;
- 4) повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов;
- 5) оказание методологической и консультационной помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления.

<sup>49</sup> О негативном влиянии данного вида межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей см. в ежегодных обзорах ИЭПП «Российская экономика: тенденции и перспективы» за 2004–2005 гг.

Рассмотрим подробнее основные меры, предлагаемые данной Концепцией, и их возможное влияние на состояние межбюджетных отношений в России.

### **Укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации**

Первым направлением в рамках решения данной задачи в Концепции названо обеспечение стабильности налогового законодательства и межбюджетных отношений в Российской Федерации в целях осуществления достоверного и объективного среднесрочного бюджетного планирования. Предлагается исключить возможность внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, а также изменений расходных обязательств бюджетов регионов без соответствующей компенсации из федерального бюджета. Необходимо отметить, что при неоспоримой правильности такого решения большинство изменений в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, уже принято (отмена оборотных налогов, налога с продаж, централизация НДС, отмена мелких региональных налогов и сборов и др.). При этом в предыдущие годы подход, предлагаемый в настоящей Концепции и заключающийся в полной компенсации регионам из федерального бюджета потерь от таких мероприятий, не всегда доминировал. Однако с учетом несовершенства российской налоговой системы приоритетность налоговой реформы над обеспечением стабильности межбюджетных отношений вызывала мало сомнений.

Кроме того, большинство налоговых баз тесно взаимосвязано: изменение правил исчисления одного налога может привести к изменению других налоговых баз. Федеральный центр может внести изменения в налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в федеральный бюджет, что может привести к снижению налогооблагаемой базы для налогов и сборов, зачисляемых в региональные и местные бюджеты. Например, увеличение вывозных пошлин, которые поступают исключительно в федеральный бюджет, может привести к снижению налоговой базы по налогу на прибыль, значительная доля которого зачисляется в бюджеты субъектов Федерации. Согласно Концепции такое снижение налоговой базы не требует компенсации из федерального бюджета, хотя его последствия для консолидированного бюджета субъектов Федерации в значительной мере аналогичны прямой централизации налога на прибыль в федеральном бюджете. Таким образом, предлагаемый в Концепции способ обеспечения стабильности налогового законодательства и межбюджетных отношений в Российской Федерации является формально правильным, однако сталкивается с довольно жесткими ограничениями. В связи с этим необходимо в среднесрочном периоде произвести расчет вертикального бюджетного дисбаланса с учетом доходных ис-

точников, их нестабильности, а также расходных обязательств всех уровней власти. И с учетом получившего значения вертикального бюджетного дисбаланса обеспечить соответствие доходных источников и расходных обязательств для всех уровней власти.

Для того чтобы регионы могли эффективно осуществлять среднесрочное бюджетное планирование, в Концепции предусмотрено установление ограничения по срокам принятия федеральных законов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, вступающих в силу с очередного финансового года. Такие федеральные законы должны быть приняты не позднее 1 месяца до даты внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

С этой же целью в Концепции предлагается уточнить состав бюджетной классификации, перейдя к законодательному утверждению единых для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации групп и подгрупп классификации доходов бюджетов и источников финансирования дефицита бюджетов, разделов и подразделов классификации расходов, групп и статей операций сектора государственного управления, а также установить предельный срок внесения изменений в бюджетную классификацию.

Важным изменением в предложенной Концепции стал новый порядок ежегодной индексации объема средств Федерального фонда финансовой поддержки: в случае если фактический уровень инфляции (индекс потребительских цен) в отчетном году оказался выше прогнозируемого на этот год уровня инфляции, необходимо увеличивать объем средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на разницу между утвержденным на отчетный финансовый год объемом средств фонда и расчетным объемом средств исходя из фактического уровня инфляции, умноженную на прогнозируемый в текущем и очередном финансовых годах уровень инфляции. Данный порядок индексации объема ФФПР компенсирует более высокий уровень инфляции по сравнению с прогнозируемым с опозданием в один год. Если, например, в 2007 г. инфляция будет выше запланированной, то объем ФФПР на 2007 г. останется неизменным, а объем ФФПР на 2008 г. – увеличится. Необходимо отметить, что такое запаздывание, скорее всего, является неустранимым недостатком, значение которого будет сводиться к минимуму при снижении инфляции и/или улучшении качества прогнозов роста потребительских цен. Таким образом, можно оценить предложенный порядок индексации объема ФФПР как безусловно положительный.

Еще одним важным направлением в рамках решения задачи укрепления финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации в Концепции названо совершенствование структуры межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета. Помимо основных форм предоставления межбюджетных трансфертов (ФФПР, Федеральный фонд компенсаций, Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов, Федеральный фонд софинансирования социальных расходов, Федеральный

фонд регионального развития, бюджетные кредиты), чье формирование и распределение в основном формализовано, в условиях изменения налоговой системы, передачи с одного уровня бюджетной системы на другой расходных обязательств расширилось применение других межбюджетных трансфертов в виде дотаций и субсидий. Распределение данных дотаций и субсидий производится вне формализованной основы без увязки с текущей финансовой помощью, предоставляемой в рамках основных форм межбюджетных трансфертов, а также без учета уровня бюджетной обеспеченности регионов, что существенно снижает эффект от предоставления межбюджетных трансфертов в целом. В Концепции провозглашается необходимость систематизации предоставляемых межбюджетных трансфертов, включая четкое соблюдение принципа, согласно которому распределение финансовой помощи должно производиться с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Особое внимание в Концепции уделяется совершенствованию механизмов распределения инвестиционной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемой из федерального бюджета. С учетом вступления в силу федеральных законов о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления предлагается разграничить финансирование инвестиционных мероприятий, приводящих к увеличению федеральной и региональной собственности.

В Концепции предлагается также разработать и внедрить механизмы мониторинга и оценки федеральными органами исполнительной власти эффективности реализации полномочий, передаваемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, а также повысить ответственность за исполнение делегируемых полномочий. Предлагается на основе отчетных данных об использовании субвенций Федерального фонда компенсаций в 2005 г. внести изменение в порядок предоставления отчетности субъектов Российской Федерации о реализации переданных полномочий, ввести в практику федеральных органов исполнительной власти подготовку ежегодных докладов по оценке эффективности исполнения субъектами Российской Федерации делегируемых полномочий. Данная система мониторинга переданных полномочий, скорее всего, будет приводить к двум различным эффектам. С одной стороны, такая система может способствовать своевременному выявлению недостатков и улучшению качества предоставления населению услуг государства. С другой стороны, если значительная доля предоставляемых региональными властями государственных услуг будет приходиться на «федеральные мандаты», усилится административный контроль федерального центра за региональными властями. Это приведет к ослаблению конкурентных черт российского федерализма в пользу корпоративных. Региональные власти будут все больше восприниматься федеральным центром как филиалы единой корпорации, что

неизбежно приведет к значительной унификации большинства расходных программ, а, значит, неизбежно снизится их полезность для жителей многих регионов России.

### **Создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты**

Политика в области создания стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, предлагаемая в Концепции, носит двойственный характер. С одной стороны, предусматривается ужесточение контроля за так называемыми дотационными регионами. С другой стороны, предусматриваются поощрительные меры для регионов, самостоятельно добившихся увеличения налогооблагаемой базы.

В целом такой подход представляется рациональным, однако предлагаемые в Концепции мероприятия по реализации данного подхода не являются бесспорными.

Прежде всего, в целях создания стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты в Концепции предлагается законодательно установить условия осуществления бюджетного процесса для субъектов Российской Федерации в зависимости от уровня их дотационности. В зависимости от долей межбюджетных трансфертов в течение 2 лет из 3 последних отчетных, предоставляемых из федерального бюджета (за исключением средств, передаваемых на реализацию делегируемых полномочий), в объеме собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации делятся на 3 группы, в отношении которых предполагается применять различные требования.

В отношении субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля финансовой помощи из федерального бюджета не превышает 20% объема собственных доходов, предполагается применять общие требования, установленные бюджетным законодательством Российской Федерации, в части соблюдения ограничений на предельный размер государственного долга и дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля финансовой помощи из федерального бюджета составляет от 20 до 60% объема собственных доходов, предлагается установить дополнительные ограничения, касающиеся расходов на содержание органов государственной власти и оплаты труда государственных служащих субъекта Российской Федерации, а также установить соблюдение предельных размеров повышения оплаты труда работникам бюджетной сферы.

Кроме того, для таких субъектов Российской Федерации предлагается установить норму об обязательной реализации предписаний Министерства финансов Российской Федерации по бюджетным вопросам, направленным в первую очередь на устранение возникших в ходе исполнения бюджета проблем в части образования кредиторской задолженности.

Для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля финансовой помощи из федерального бюджета составляет более 60% объема собственных доходов, необходимо установить следующие требования по контролю за эффективностью использования бюджетных средств:

- введение дополнительных ограничений на объем государственного долга и величину дефицита бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации;
- обязательное заключение соглашений с Министерством финансов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации;
- введение запрета на финансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации мероприятий, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- проведение ежегодной проверки исполнения бюджета субъекта Российской Федерации Счетной палатой Российской Федерации или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

Аналогичные требования ведения бюджетного процесса предлагается ввести и во взаимоотношениях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Такой подход представляется методологически неверным.

Во-первых, некоторые требования, предъявляемые к дотационным регионам в Концепции, равно как и в Бюджетном кодексе, сформулированы нечетко. Бюджетный кодекс в настоящее время устанавливает ряд ограничений на бюджетную политику субъектов Российской Федерации, однако при этом формальное несоблюдение ограничений, утвержденных Бюджетным кодексом, зачастую связано с несовершенством формулировок самих требований. Так, согласно Бюджетному кодексу одним из условий получения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ является соблюдение соотношения размеров оплаты труда государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и соответствующих категорий федеральных государственных служащих. Реализация данного условия как нормы прямого действия приводит к наличию противоречий, поскольку задачи, выполняемые территориальными органами федеральных органов власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, различаются. Также отличаются друг от друга их функции, организационная структура и компетенция. Органы власти субъектов Российской Федерации могут использовать собственные подходы к повышению эффективности государственной и муниципальной службы в регионе, которые могут предполагать более высокий уровень оплаты труда по сравнению с сотрудниками территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Корректному сопоставлению уровней оплаты труда региональных и федеральных государственных служащих препятствует отсутствие установленной

методики сравнения размеров оплаты труда (учитывающей перечисленные факторы).

Одновременно в соответствии с бюджетным законодательством в муниципальном образовании, которому предоставляются дотации из бюджета субъекта Федерации, размер оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих устанавливается не выше предельных значений, установленных законом субъекта, что подразумевает установление размеров оплаты труда по каждой должности и видам дополнительных выплат. Это не только предполагает детальную регламентацию деятельности органов местного самоуправления в части кадровой политики и штатного расписания, требует значительных затрат времени и персонала органов власти субъектов Федерации, но и противоречит нормам Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С учетом сказанного необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в законодательство Российской Федерации, уточняющие как сами требования, так и меры по обеспечению их соблюдения, разработать детальный порядок, устанавливающий методику оценки соблюдения требований бюджетного законодательства и регламент действий по отношению к субъектам Российской Федерации, нарушающим законодательство, включая экономические и административные механизмы.

Во-вторых, в вопросах укрепления финансовой самостоятельности региональных властей представляется нецелесообразным отдавать предпочтение мерам, которые по сути сводятся к установлению различного рода санкций для регионов, получающих высокие объемы финансовой помощи из федерального бюджета. Существует по меньшей мере две причины для такого утверждения.

Первое. Возможность установления ограничений для регионов по причинам, не связанным с нарушениями бюджетного законодательства или неэффективным расходованием бюджетных средств, может привести к созданию стимулов не к увеличению налогооблагаемой базы, а к искажению соответствующих статистических данных и к снижению прозрачности бюджетного процесса, что находится в очевидном противоречии с прочими положениями проекта Концепции.

Второе. Введение ограничений на бюджетную политику, а также введение внешнего финансового управления целесообразно применять в случае выявления фактов неэффективного управления общественными финансами, повлекших за собой возникновение чрезмерных обязательств общественного сектора и просроченной задолженности. При этом такие меры со стороны вышестоящих властей, как правило, сопровождаются предоставлением дополнительных финансовых ресурсов.

Между тем с учетом федеративного устройства России высокая доля финансовой помощи в условиях существования программы межбюджетного

выравнивания (каковой фактически в России являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации) не означает априори неэффективности в управлении общественными финансами, а также наличия ситуации финансового кризиса в субъекте Российской Федерации. При этом такой показатель, как доля средств, полученных из федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов, в региональных бюджетных доходах может определяться различными факторами, в числе которых следует отметить устройство методики распределения межбюджетных трансфертов, общий объем средств, выделяемых федеральными властями на цели межбюджетного выравнивания, и прочие факторы, не зависящие от решений региональных властей. Другими словами, высокая доля финансовой помощи в собственных бюджетных доходах не означает неэффективности управления общественными финансами, а может наблюдаться даже в субъектах Федерации, проводящих разумную бюджетную политику.

Одновременно необходимо отметить, что основная часть финансовой помощи из федерального бюджета носит нецелевой характер, т.е. органы власти субъектов Федерации не связаны условиями в области направлений расходования получаемых средств (соответственно даже большой объем финансовых ресурсов, получаемых из федерального бюджета в виде дотаций на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности, не означает необходимости контроля за целевым использованием получаемых средств).

В итоге, предлагаемое решение проблемы создания стимулов для увеличения бюджетных доходов региональных бюджетов может привести к применению карательных мер по отношению к субъектам Российской Федерации, для которых данная мера воздействия не является актуальной. Вместе с тем является нежелательной ситуация, при которой все внимание и усилия федеральных и региональных властей в ближайшее время будут направлены на внедрение описанных выше ограничений для высокодотационных регионов и муниципальных образований, при том, что сами по себе проблемы оздоровления региональных и муниципальных бюджетов, создания стимулов для развития налоговой базы, повышения эффективности управления финансами и в том числе внедрения в российскую практику института внешнего финансового управления останутся за рамками обсуждения.

Таким образом, введение ограничений на бюджетную политику, а также внешнего финансового управления целесообразно применять в случае выявления фактов неэффективного управления общественными финансами, повлекших за собой возникновение чрезмерных обязательств общественного сектора и просроченной задолженности.

Для оздоровления региональных финансов целесообразно применять различные меры в отношении регионов, находящихся в кризисном состоянии, и для регионов, отвечающих признакам несостоятельности. ИЭПП в рамках реализации проекта Всемирного банка «Совершенствование законодательства по межбюджетным отношениям и субнациональным финансам» уже предлагался ряд мер по предотвращению финансовых кризисов в регионах и

созданию стимулов по ответственному управлению общественными финансами на региональном уровне. В общем виде они сводятся к следующему.

1. Регионы, находящиеся в ситуации финансового кризиса.

Нами предлагается сформулировать понятие региона (муниципалитета), находящегося в состоянии финансового кризиса, следующим образом:

«Субъект Российской Федерации (муниципальное образование), находящийся в состоянии финансового кризиса, – это субъект Российской Федерации (муниципальное образование), у которого объем предстоящих в текущем или очередном финансовом году платежей по обслуживанию и погашению государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) превышает 20% (вариант – 30%) общего объема прогнозируемых на соответствующий год доходов с учетом нецелевой финансовой помощи из вышестоящих бюджетов».

У региона, приобретающего данный статус, появляется возможность получить дополнительную финансовую поддержку в виде долгосрочного бюджетного кредита из федерального бюджета при условии выполнения программы оздоровления региональных финансов, одобренной Министерством финансов и закрепленной соглашением с правительством Российской Федерации.

Основными характеристиками статуса региона, находящегося в финансовом кризисе, являются:

- добровольный (заявительный) характер присвоения подобного статуса;
- соответствие положения региона, подавшего заявку на приобретение подобного статуса, определенным критериям;
- возможность получения дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета при получении данного статуса региона;
- заключение соответствующего соглашения с правительством Российской Федерации. При этом соглашение должно содержать в качестве неотъемлемой части программу оздоровления региональных финансов и обязательства субъекта Российской Федерации по соблюдению этой программы.

Необходимо также рассмотреть возможность корректировки соответствующих статей Бюджетного кодекса, связанные с введением нового статуса:

1) рассмотреть возможность предоставления субъектам Российской Федерации, получившим статус региона, находящегося в финансовом кризисе, долгосрочных бюджетных кредитов на цели выполнения программы оздоровления региональных финансов. При этом целесообразно разбиение всей суммы кредита на несколько частей и перечисление каждой из частей при выполнении регионом соответствующей части программы или достижение некоторого прогресса в выполнении отдельных мероприятий;

2) скорректировать требования Бюджетного кодекса по ограничению объема государственного долга субъекта Федерации, расходов на его обслуживание и на предельный размер дефицита бюджета, чтобы федеральный

центр смог предоставить бюджетный кредит региону, находящемуся в финансовом кризисе.

## 2. Регионы, отвечающие признакам несостоятельности.

В отличие от «кризисных» регионов, где неисполнение государственных обязательств вероятно, в регионах, отвечающих признакам несостоятельности, неисполнение обязательств уже произошло. В отношении таких регионов должны применяться меры прямого принуждения по оздоровлению региональных финансов со стороны федерального центра.

Основным инструментом воздействия центра на бюджетную политику региональных властей являются межбюджетные трансферты: отказ региональных законодательных (представительных) органов включить в закон о бюджете предусмотренные программой оздоровления меры должен иметь своим следствием утрату права на некоторые виды федеральных межбюджетных трансфертов. В этом состоит отличие статуса региона (муниципалитета), отвечающего признакам несостоятельности, от статуса кризисного региона.

Однако, учитывая, что прекращение предоставления финансовой помощи и зачисления в региональные бюджеты поступлений от федеральных налогов является очень серьезным инструментом принуждения, практически исключаящим возможность оппонировать требованиям Федерации, при их использовании необходимо предусмотреть несколько правовых ограничений.

В законе о мерах по урегулированию долговых обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отвечающих признакам несостоятельности, следует предусмотреть исчерпывающий перечень мер, которые могут включаться в программу санации бюджета. Набор этих мер в каждом конкретном случае должен варьироваться в зависимости от объема подлежащей реструктуризации задолженности, степени дотационности региона, структуры и объема минимально необходимых расходов бюджета и других значимых обстоятельств. В законопроекте следует очертить границы, в рамках которых могут дифференцироваться меры по санации несостоятельного регионального (муниципального) бюджета.

В Концепции предлагаются также поощрительные меры для регионов, самостоятельно добившихся увеличения налогооблагаемой базы: предусматривается внести изменения в методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, которые обеспечат создание механизма стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации к развитию собственной налоговой базы. Стимулирующий эффект будет достигаться путем уточнения порядка расчета указанных дотаций, не предусматривающего сокращения их размеров в результате достижения субъектом Российской Федерации более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития.

С экономической точки зрения данное мероприятие также представляется небесспорным. Однако с политической точки зрения оно оправдано. Дело в том, что теоретически в рамках действовавшей в 2006 г. методики распределения дотаций из ФФП существовала обратная зависимость объема дотаций из ФФП от роста ВРП. То есть с точки зрения формальной причинно-следственной связи отсутствовало прямое стимулирование роста ВРП с помощью дотаций из ФФП. Региональные власти часто критиковали этот аспект распределения дотаций из ФФП, однако следует отметить, что в значительной степени эта критика носила политический характер. Во-первых, ускоренный рост ВРП мог отрицательно сказаться на объеме дотаций из ФФП лишь через несколько лет. Во-вторых, предсказать снижение ВРП и рост дотаций из ФФП, а тем более как-то выиграть от этого, региональные власти практически не могли, т.е. существовавшая в 2006 г. методика не создавала для них негативных фискальных стимулов. В-третьих, нигде в мире дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности не преследуют цель стимулирования экономического роста, а направлены на обеспечение сбалансированности бюджетной системы страны. Несмотря на слабость экономических аргументов против существовавшей в 2006 г. методики распределения ФФП в части ее отрицательного влияния на заинтересованность регионов в экономическом росте, Министерство финансов предпочло незначительно изменить формулу распределения дотаций, чтобы добиться положительного политического эффекта. С точки зрения реальной экономической политики данное изменение абсолютно оправдано: при незначительном изменении методики распределения дотаций из ФФП, которая является одной из самых прозрачных и экономически обоснованных среди методик распределения межбюджетных трансфертов в России, количество ее критиков должно сократиться. Эффективно ли такое изменение методики ФФП с точки зрения реального стимулирования экономического роста и бюджетно-налоговой дисциплины в регионах, покажет время. Методологически же данное изменение представляется весьма спорным. Каждый инструмент государственного регулирования должен прежде всего решать свою задачу – при этом не мешая решению других задач. Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности прежде всего должны обеспечивать возможность предоставления одинакового уровня при приложении одинаковых налоговых усилий во всех регионах. При этом не должно происходить дестимулирование регионов к самостоятельному увеличению бюджетной обеспеченности. Однако эффективное стимулирование регионов к увеличению налогового потенциала, скорее всего, возможно при применении иных инструментов государственного регулирования.

#### **Создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами**

Реформа разграничения полномочий законодательно закрепила значительную часть полномочий по предметам совместного ведения Российской

Федерации и субъектов Федерации за органами государственной власти субъектов Федерации, и от того, насколько эффективно будут использоваться региональные финансы, во многом будет зависеть эффективность государственного сектора в целом.

Для усиления стимулов улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами в Концепции предусмотрено следующее:

- увеличить количество субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отбираемых для предоставления субсидий по результатам оценки программ реформирования региональных и муниципальных финансов;
- усовершенствовать механизмы отбора, установленные в настоящее время, путем усиления роли показателей, определяющих качество управления региональными и муниципальными финансами;
- внедрить систему ежегодной рейтинговой оценки результатов работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации по управлению финансами, в первую очередь по использованию новых принципов бюджетирования, ориентированного на результат, среднесрочного бюджетного планирования. Создать систему финансового поощрения субъектов Российской Федерации, получивших более высокую оценку;
- пересмотреть принципы оказания финансовой помощи, предоставляемой на условиях софинансирования в целях обеспечения выполнения приоритетных для Российской Федерации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации. Средства для предоставления указанной помощи предполагается сконцентрировать в специально создаваемом Федеральном фонде софинансирования расходов. Для этого в Концепции предлагается доработать механизм финансирования из Федерального фонда софинансирования социальных расходов. При определении уровня софинансирования из федерального бюджета по отдельным полномочиям, финансируемым из бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов, предлагается использовать механизм дифференцированного определения объемов предоставления субсидий с учетом показателей качества управления финансами. Так, например, в случае увеличения кредиторской задолженности по исполнению обязательств, установленных законодательством субъектов Российской Федерации, предусматривается сокращать размеры предоставляемых субсидий из федерального бюджета, а в случае снижения или отсутствия задолженности – увеличивать оказание такой финансовой помощи, что позволит создать стимулы для повышения субъектами Российской Федерации качества реализации собственных полномочий и не допускать образования задолженности.

Предложенные в Концепции меры по созданию стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами, осо-

бенно в части усиления софинансирования приоритетных социальных расходов из федерального бюджета, представляется вполне оправданными. Актуальность усиления роли софинансирования социальных расходов вызвана, с одной стороны, значительным вертикальным бюджетным дисбалансом в пользу федерального бюджета, а с другой – выбором федерального центра увеличения собственных расходных обязательств как способа вертикального выравнивания. Заметное увеличение расходов федерального бюджета и осуществление национальных проектов подтверждают это предположение. Однако этот вариант при всей его административной и политической привлекательности имеет ряд недостатков. Во-первых, в России с большим трудом было произведено разграничение расходных полномочий, были приняты Федеральные законы № 122-ФЗ и 199-ФЗ, по которым сферы образования, здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства в основном закрепляются за региональными властями<sup>50</sup>. Теперь же национальные проекты фактически пересматривают это разграничение. Во-вторых, одним из важных достижений федерализма является делегирование расходных полномочий субнациональным властям – региональная расходная автономия.

Можно выделить два важнейших преимущества передачи осуществления социальных программ на региональный уровень:

- учет предпочтений местного населения (федеральный центр не может полностью учесть предпочтения местного населения: в каком-то регионе необходимо увеличивать заработную плату врачам общей практики, другой же регион может больше нуждаться во врачах-специалистах или в строительстве медицинских центров);
- возможность инноваций при осуществлении государственных программ различными регионами (федеральный центр всегда будет тяготеть к унификации проектов – выплата всем врачам общей практики одинаковой надбавки независимо от региональной специфики ярко это демонстрирует).

---

<sup>50</sup> См.: 1) ст. 11.1 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) главу 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

3) пп. 13 и 21 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

4) Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;

5) ст. 29 Федерального закона от 10 июля 1992 г. №12-ФЗ «Об образовании»;

Единственным преимуществом федеральной расходной программы является гарантия одинаковой доступности общественных благ для всего населения страны.

Таким образом, наилучшим способом регулирования вертикального бюджетного дисбаланса в России является использование механизма софинансирования приоритетных социальных расходов (создание российского аналога CHST<sup>51</sup>), т.е. блочного трансферта регионам, направленного на финансирование национальных приоритетов. Федерация определяет размер этого трансферта и обеспечивает равный доступ всех граждан к данным общественным благам. Объем трансферта должен быть сопоставим с объемами финансирования в рамках национальных проектов. По мере завершения национальных проектов предлагаемый нами блочный трансферт должен расти: желательно после 2008 г. полностью перейти на финансирование национальных приоритетов в области образования, здравоохранения и решения жилищных проблем (в том числе и проблем ЖКХ) с помощью этого трансферта. Непосредственно из федерального должны выделяться средства только на межрегиональные проекты, имеющие общероссийское значение. Несмотря на то что предлагаемые в Концепции мероприятия по софинансированию приоритетных социальных расходов из федерального бюджета пока не подразумевают создания такого блочного трансферта, можно оценить их как шаги в правильном направлении.

#### **Повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов**

В Концепции особое внимание обращается на то, что в настоящее время отсутствует полная картина функционирования секторов общественных финансов на региональном и муниципальном уровнях, равно как и единая методологическая основа для сбора, обработки и предоставления такого рода информации. Особенно эта проблема актуальна на муниципальном уровне в условиях ограниченного набора данных в отношении муниципальных образований не только поселенческого, но и районного типа.

Для эффективного исполнения полномочий по формированию и распределению межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям в Концепции предлагается расширить возможности использования, повысить качество и полноту налоговой отчетности, формируя ее по каждому муниципальному образованию. Исходя из этого, Министерство финансов Российской Федерации планирует разработать порядок формирования, ведения и распространения единой информационной базы, характеризующей состояние и качество управления бюджетами субъектов Российской Федера-

---

<sup>51</sup> CHST (Canadian Health and Social Transfer) – трансферт на медицину и социальное страхование в Канаде. Представляет собой субвенции, рассчитанные исходя из потребностей провинций. Несмотря на целевой характер выделения данных средств, федерация не создала детальных условий расходования данных трансфертов, из-за чего программы медицинского обслуживания в провинциях сильно различаются. См.: Harvey Lazar. Money, politics and health care. The Institute for Research on Public Policy, 2004.

ции и местными бюджетами, обеспечить свободный доступ к этой базе через Интернет. Кроме того, планируется разработать единые принципы составления статистической информации на всех уровнях государственной власти в целях определения региональных и муниципальных показателей их социально-экономического развития по одинаковой методологии и достижения их согласованности с показателями федерального уровня.

В Концепции подчеркивается необходимость введения в практику публичных ежегодных отчетов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и разработки рекомендаций по их составлению, в частности, по показателям эффективности деятельности. Публичные ежегодные отчеты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления должны включать отчеты о результатах деятельности органов управления за прошедший период и планы повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами на предстоящий период.

Особая роль в проведении бюджетной реформой и смещении акцентов в бюджетном процессе с «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» отводится в Концепции независимой экспертизе деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Предлагается осуществлять данную функцию с помощью не только контрольно-счетных палат, но и независимых аудиторских фирм, что полностью соответствует лучшей международной практике.

**Оказание методологической и консультационной помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления**

Решение данной задачи Концепции заключается в следующем:

- продолжение разработки типовых нормативных правовых актов регионального и муниципального уровней и методических рекомендаций;
- совершенствование системы региональной и муниципальной статистики, обеспечивающей необходимую информационную базу социально-экономических показателей различных территорий;
- осуществление подготовки и переподготовки соответствующих специалистов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, издание учебных и методических пособий, создание единого банка данных о ходе муниципальной реформы, где будут консолидированы в открытом доступе необходимые вспомогательные материалы и лучшая практика управления государственными и муниципальными финансами.

Для реализации последнего из перечисленных направлений планируется в ближайшие 3 года полностью обучить муниципальные кадры, в первую очередь работников финансовых органов, что будет осуществлено в том числе в рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки

развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

В переходный период реализации реформы местного самоуправления Министерством финансов Российской Федерации будет организована работа по обмену опытом между субъектами Российской Федерации для выбора оптимального пути осуществления этой реформы.

В целях оказания методологической помощи субъектам Российской Федерации по повышению управляемости государственных и муниципальных финансов Министерством финансов Российской Федерации будут разработаны рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по следующим направлениям реформирования бюджетного процесса:

- повышение результативности бюджетных расходов;
- совершенствование среднесрочного финансового планирования;
- совершенствование системы управления региональным и муниципальным долгом;
- осуществление мер по предупреждению возникновения фактов неплатежеспособности субъектов Российской Федерации.

#### *2.4.5. Новая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации*

В прошедшем году постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2006 г. № 580 были внесены существенные изменения в методику распределения дотаций Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Соответственно дотации из ФФПР на 2007 г. рассчитаны уже по новой методике. Можно выделить следующие нововведения, отличающие новые принципы распределения средств ФФПР от существовавших ранее:

1. При определении налогового потенциала региона изменен порядок расчета добавленной стоимости. Если темп роста величины добавленной стоимости по региону превышает темп роста величины добавленной стоимости в среднем по Российской Федерации, то величина добавленной стоимости по субъекту РФ определяется исходя из среднероссийского уровня. Данная норма позволяет получить дополнительный выигрыш наиболее динамично развивающимся регионам, так как расчетный уровень их налогового потенциала оказывается ниже фактического.

Следующие два изменения отражают постепенный переход на 100%-ную оплату населением услуг ЖКХ в рамках проводимой в стране реформы этой сферы и стремление Министерства финансов РФ стимулировать регионы к проведению данной реформы.

1. Изменены удельные веса, используемые при определении индекса бюджетных расходов (ИБР). Доля расходов на оплату труда (включая начисления на оплату труда, и другие расходы, на формирование которых оказыва-

ет влияние уровень оплаты труда), в ИБР не изменилась и составляет 0,55. В то же время удельный вес прочих расходов увеличился с 0,2 до 0,35 за счет снижения доли расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и коммунальные услуги (а также других расходов, на формирование которых оказывает влияние стоимость жилищно-коммунальных услуг) с 0,25 до 0,10.

2. При расчете коэффициента стоимости жилищно-коммунальных услуг (входящего в индекс бюджетных расходов) вместо предельной стоимости данных услуг (включая расходы на капитальный ремонт) используется стоимость, рассчитанная на основе экономически обоснованных тарифов (по-прежнему учитывая стоимость капитального ремонта). При этом необходимо отметить, что в случае установления Федеральной службой по тарифам предельных индексов максимально возможного изменения тарифов ЖКХ в расчетах используются эти предельные индексы.

3. В связи с вышеописанными изменениями методики и с целью компенсации соответствующих потерь регионов с 2007 г. создается дополнительная вторая часть ФФПР. В состав Фонда включаются средства, необходимые для доведения объема дотаций из Фонда на 2007 г. до уровня 2006 г. Вторая часть ФФПР распределяется также в два этапа. На первом этапе рассчитываются размеры дотаций для тех регионов, у которых расчетный объем дотаций из Фонда на 2007 г. меньше объема дотаций на 2006 г. На следующем этапе остаток средств, полученный после расчета дополнительных дотаций, распределяется между субъектами РФ, у которых темпы роста дотаций из Фонда на 2007 г. выше уровня 2006 г., но ниже среднероссийского уровня, рассчитанного без учета дополнительной дотации (первого этапа). Следует отметить, что при расчете дополнительных дотаций из второй части ФФПР применяется корректирующий показатель выполнения мер по сокращению кредиторской задолженности и увеличению поступления доходов в бюджет субъекта Российской Федерации. Данный показатель включает 3 компонента, учитывающих динамику изменения следующих параметров: удельный вес кредиторской задолженности в доходах бюджета субъекта РФ; общий размер кредиторской задолженности регионального бюджета и, наконец, общий объем доходов бюджета. Новая методика также содержит следующую норму. Общий размер дотации субъекту РФ, рассчитанный на 2007 г., с учетом дополнительной дотации, распределенной на первом этапе, не может превышать объем дотации из Фонда, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год». А при учете дополнительной дотации, распределяемой на втором этапе, общий объем дотации не может превышать объем дотации из Фонда, предусмотренного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год», увеличенного на среднероссийский уровень роста ФФПР (без учета дополнительной дотации).

Правила распределения второй части ФФПР приводят к нарушению «принципа монотонности», т.е. субъект РФ, имевший большую бюджетную обеспеченность до выравнивания, после выравнивания не сохраняет свой

ранг<sup>52</sup>. В группу проигравших попал 31 регион<sup>53</sup>, а в группу выигравших – 16 регионов<sup>54</sup>. Нарушение «принципа монотонности» является существенным недостатком новой методики. Однако необходимо иметь в виду, что соблюдение данного принципа является непростой задачей даже в рамках существующей бюджетной системы. При переходе к трехлетнему бюджету соблюдение «принципа монотонности» становится трудно достижимым.

В целом следует отметить неоднозначность внесенных с 2007 г. изменений в методику распределения ФФПР. С одной стороны, большая часть нововведений направлена на создание стимулов к увеличению эффективности управления региональными финансами с параллельной компенсацией возможных потерь из-за изменений в методике. В то же время дотации из второй части Фонда нарушают «принцип монотонности» их распределения. Кроме того, как уже было отмечено выше, дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности прежде всего должны обеспечивать возможность предоставления одинакового уровня бюджетных услуг при приложении одинаковых налоговых усилий во всех регионах. При этом не должно происходить дестимулирование регионов к самостоятельному увеличению бюджетной обеспеченности. Однако эффективное стимулирование регионов к увеличению налогового потенциала, скорее всего, возможно при применении иных инструментов государственного регулирования.

Можно также отметить и другие особенности ФФПР в 2007 г. В этом году дотации из Фонда получают 68 регионов, что на 3 региона больше, чем в 2006 г. Данное изменение вызвано следующими причинами:

- 1) Республика Башкортостан стала получать дотации, так как уровень ее бюджетной обеспеченности опустился ниже среднероссийского;
- 2) Усть-Ордынский Бурятский и Корякский АО снова стали получать дотации отдельно от соответствующих областей.

Объем ФФПР в реальном выражении (с учетом индекса потребительских цен) вырос в 2007 г. на 6,1% по сравнению с 2006 г. Вместе с тем 26 регионов получают из Фонда в 2007 г. дотаций меньше в реальном выражении, чем в прошедшем году<sup>55</sup> (в 2006 г. таких регионов было 18). При этом на-

---

<sup>52</sup> Расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

<sup>53</sup> Волгоградская, Архангельская, Тульская области, Краснодарский край, Республика Карелия, Орловская, Курская области, Хабаровский край, Калужская, Тверская, Владимирская, Воронежская, Костромская, Амурская области, Ставропольский край, Кировская, Магаданская, Псковская, Читинская области, Чувашская Республика, Республика Мордовия, Курганская область, Алтайский край, Брянская область, Республика Бурятия., Чукотский АО, Республика Калмыкия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО, Республика Тыва.

<sup>54</sup> Новосибирская, Новгородская, Саратовская области, Приморский край, Ульяновская область, Республика Якутия, Тамбовская, Пензенская области, Республика Марий Эл, Ивановская область, Корякский АО, Еврейская автономная область, Республика Северная Осетия – Алания, Карачаево-Черкесская Республика, Эвенкийский АО, Республика Алтай.

<sup>55</sup> Белгородская, Курская, Московская, Рязанская, Смоленская, Архангельская, Мурманская, Новгородская области, Карачаево-Черкесская Республика, Волгоградская область, Респуб-

блюдается некоторая зависимость изменения размера дотаций из ФФПР в реальном выражении и уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ (табл. 24).

Таблица 24

**Зависимость изменения объема дотаций из ФФПР в реальном выражении в 2007 г. по сравнению с 2006 г. от уровня бюджетной обеспеченности региона**

Уровень бюджетной обеспеченности	Количество регионов, получивших в 2007 г. в реальном выражении дотации из ФФПР	
	меньше, чем в 2006 г.	больше, чем в 2006 г.
Меньше 60%	10	34
60–80%	12	5
Больше 80%	4	3

Из представленных в табл. 24 данных видно, что около 77% регионов с уровнем бюджетной обеспеченности меньше 60% получают дотацию в большем размере (в реальном выражении), при этом для регионов с бюджетной обеспеченностью 60–80% этот показатель составляет лишь 29%. В прошлом году эти доли были равны соответственно 86 и 55%. Ситуация в группе регионов с бюджетной обеспеченностью более 80% не претерпела кардинальных изменений. Следует отметить, что вышеприведенные данные могут свидетельствовать о некотором увеличении прогрессивности распределения дотаций из ФФПР.

Необходимо также отметить, что минимальная бюджетная обеспеченность субъекта РФ (после выравнивания) по-прежнему остается очень низкой и составила в 2007 г. всего лишь 62% среднероссийского уровня. При этом наблюдается снижение этого показателя по сравнению с 2005–2006 гг. (тогда он составлял около 64%). Можно говорить о том, что распределение дотаций из ФФПР продолжает оставаться несправедливым по Роулсу<sup>56</sup>. Динамика изменения минимальной бюджетной обеспеченности регионов после выравнивания представлена на рис. 11.

Если рассмотреть структуру ФФПР, то можно отметить следующее. Новая вторая часть фонда составляет всего лишь 3,5% его общего объема на 2007 г. При этом первая часть разделена по этапам следующим образом: 50% (от общего объема ФФПР) пришлось на первый этап, а 46,5% – на второй. В 2006 г. ситуация была обратной (44,3% – на первом этапе и 55,7% – на втором). Изменение этого соотношения привело к следующему: средства первой части фонда, оставшиеся после распределения дотаций на первом этапе,

лика Марий Эл., Саратовская, Ульяновская области, Республика Хакасия, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская области, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский автономные округа, Республика Саха (Якутия), Приморский край, Амурская, Камчатская, Сахалинская области, Еврейская автономная область.

<sup>56</sup> См.: Rawls J.A Theory of Justice. Harvard University Press. 1999 [original published 1971].

позволили выделить в 2007 г. лишь 18,2% объема дотаций, необходимого для доведения бюджетной обеспеченности регионов второй группы до среднероссийского уровня (в 2006 г. этот показатель составил 24,2%). В результате субъекты РФ с большей бюджетной обеспеченностью (выше 60% среднероссийского уровня) оказались в относительном проигрыше, так как между ними распределялась меньшая доля ФФПР.

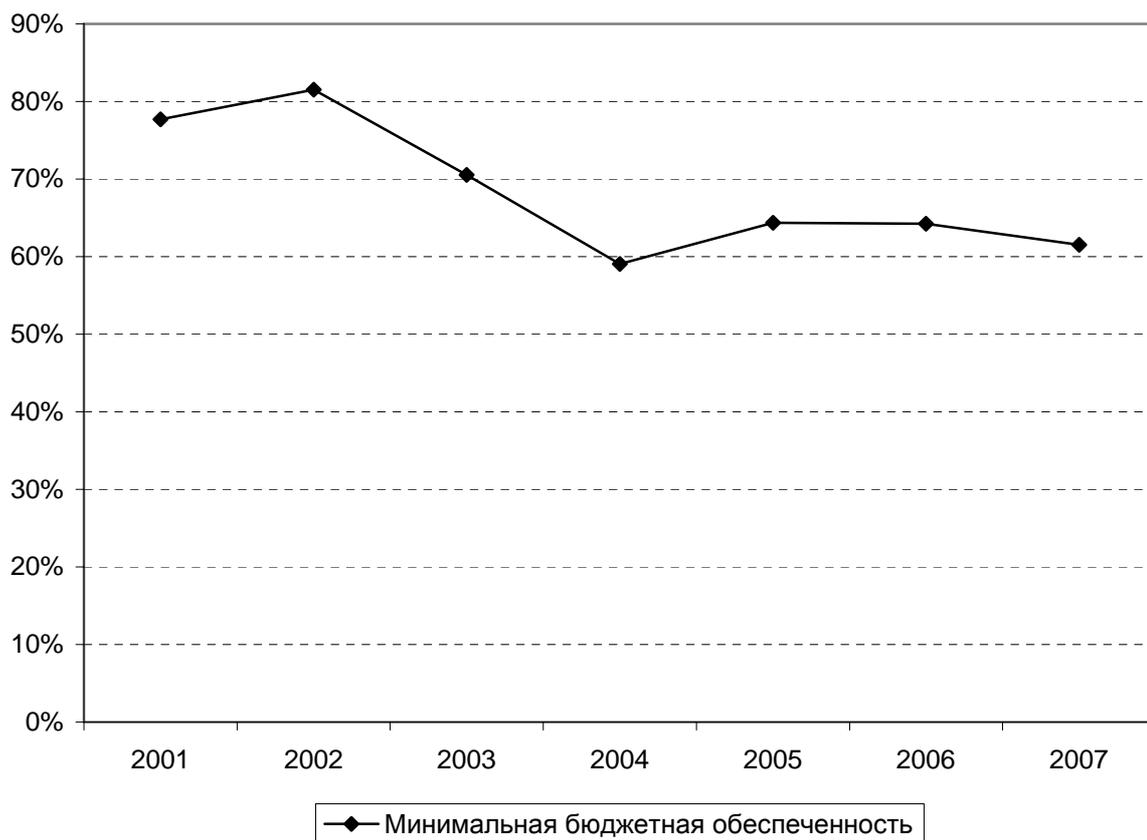


Рис. 11. Динамика минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ за период 2001–2007 гг.

В заключение необходимо отметить, 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, к мягким бюджетным ограничениям и всему комплексу связанных с этим негативных воздействий на фискальное поведение субнациональных властей.

## 2.5. Российские финансовые рынки

### 2.5.1. Рынок государственного долга

По итогам 2006 г. объем государственного внутреннего долга РФ в ценных бумагах вырос примерно на 20,8% – с 851,15 до 1028,04 млрд руб. (в долях ВВП произошло незначительное снижение долга – с 3,94 до 3,86% ВВП) (табл. 25).

Таблица 25

#### Государственный внутренний долг РФ (млрд руб.)

Виды ценных бумаг	На 01.01.2006	На 01.01.2007
ГКО	0,02	0,00
ОФЗ-ПК	0,001	0,00
ОФЗ-ПД	123,64	205,62
ОФЗ-ФК	131,13	94,83
ОФЗ-АД	596,33	675,16
ГСО-ППС	0,00	0,42
ГСО-ФПС	0,00	52,00
Всего	851,15	1028,04

Источник: Министерство финансов РФ.

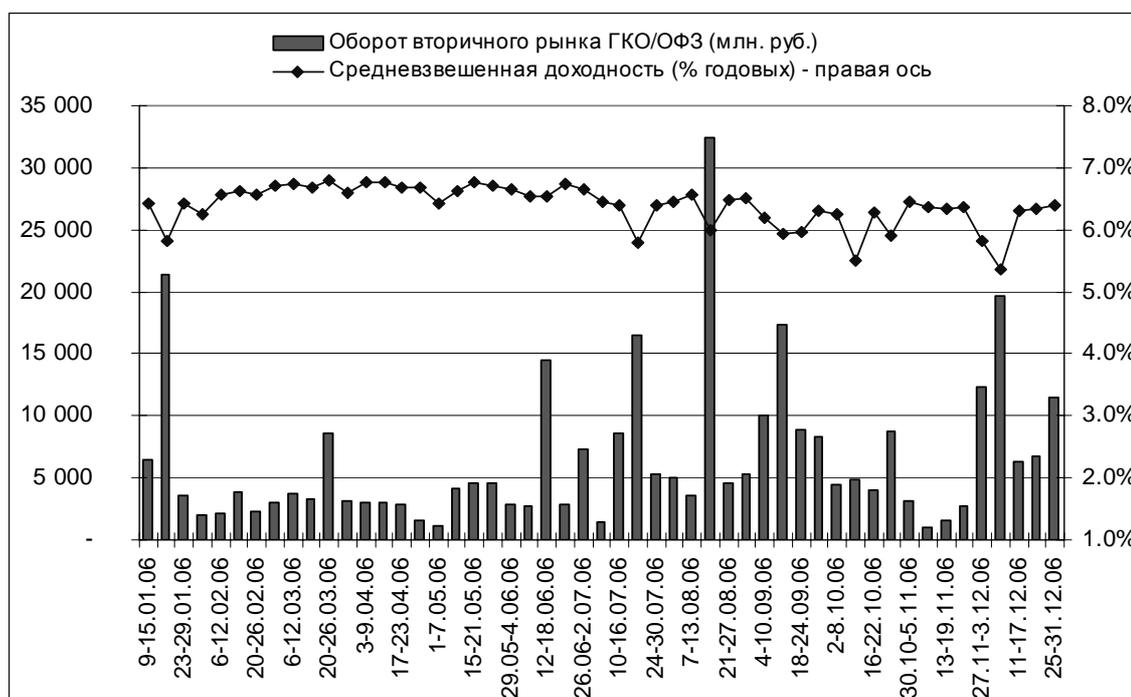
За первые три квартала 2006 г. объем государственного внешнего долга РФ (органы государственной власти и органы денежно-кредитного регулирования) сократился с 82,3 до 54,7 млрд долл. (по данным ЦБ РФ). Таким образом, снижение абсолютной суммы внешней задолженности органов власти РФ составило 33,5%. В то же время частный сектор (банки и прочие секторы) увеличил свою задолженность перед нерезидентами за этот же период со 175,1 до 214,0 млрд долл. (+22,2%). Таким образом, суммарный внешний долг РФ по итогам 9 месяцев 2006 г. вырос с 257,4 до 268,6 млрд долл.

#### Внутренний долг

В 2006 г. на рынке рублевого государственного долга не наблюдалось столь существенного падения средневзвешенной доходности, какое было зафиксировано годом ранее. Так, по данным на закрытие торгов 29 декабря 2006 г., средневзвешенная доходность снизилась до 6,39% годовых против 6,42% годовых на начало 2006 г. (рис. 12). При этом вплоть до июля ситуация на рынке оставалась достаточно стабильной, тогда как на протяжении второй половины года волатильность несколько возросла. Если до июля средневзвешенная доходность колебалась в среднем от 6,24% до 6,79% годовых, то в двух последних кварталах года диапазон изменения расширился и составил 5,36–6,57% годовых. Отдельно отметим, что активность инвесторов в 2006 г. несколько снизилась по сравнению с показателями за 2005 г. Так, суммарный оборот торгов рынка ГКО-ОФЗ в 2006 г составил около 333,04 млрд руб. против 355,07 млрд руб. в 2005 г.

При этом на фоне некоторого снижения суммарного оборота по итогам 2006 г. наблюдалось снижение и средненедельных показателей, которые составили около 6,5 млрд руб. против 6,9 млрд руб. в 2005 г. Максимальный не-

дельный объем торгов в 2006 г. составил около 32,36 млрд руб. (около 24,2 млрд руб. в 2005 г.), минимальный – около 993,8 млн руб. (около 1 млрд руб. в 2005 г.). Таким образом, в прошедшем 2006 г. на рынке рублевых государственных облигаций наблюдалось некоторое снижение объемов торгов по сравнению с предыдущим годом, несмотря на превышение показателей максимального оборота торгов.



Источник: ИА «Финмаркет», расчеты авторов.

**Рис. 12.** Динамика рынка ГКО–ОФЗ в 2006 г.

Анализируя динамику рынка, можно выделить несколько периодов, когда характер движения котировок различался. Так, в начале года, после краткосрочного снижения до 6% годовых, средневзвешенная доходность ГКО-ОФЗ постепенно росла, после чего стабилизировалась на уровне около 6,5–7% годовых. Это продолжалось вплоть до середины июля, после чего на рынке сформировался умеренно негативный тренд в динамике доходности с краткосрочными колебаниями в обе стороны. Остановимся несколько подробнее на месячной динамике рынка государственного рублевого долга.

Так, на протяжении первого месяца 2006 г. наблюдались периоды как роста, так и снижения котировок, в результате чего по итогам месяца изменения доходности оказались незначительными. Ситуация с ликвидностью была достаточно благоприятной, а на первичном рынке прошел лишь один аукцион. Также в январе правительство одобрило программу внутренних заимствований на 2006 г., в соответствии с которой общий объем ОФЗ был запланирован на уровне 186 млрд руб. На 2005 г. объем внутренних заимствований прогнозировался на уровне 258,9 млрд руб., тогда как фактически

было размещено бумаг на 182,3 млрд руб. Связанным с этим событием стало совещание участников рынка, организованное Минфином РФ и ММВБ при участии Национальной фондовой ассоциации, на котором Минфин подтвердил приверженность политике, направленной на развитие рынка внутренних заимствований за счет выпуска 3-, 5-, 10- и 15-летних ОФЗ. При этом также было заявлено о готовности отказаться от практики искусственного завышения доходности по размещаемым бумагам, которая может даже оказаться ниже заложенной в федеральный бюджет. Потребность Минфина во внутренних заимствованиях снижается, поэтому и необходимость предоставления премии по размещаемым выпускам отпадает.

Месяцем позже значительная часть операций инвесторов сместилась на первичный рынок, вследствие чего спрос на размещаемые бумаги в несколько раз превышал предложение. Однако по ряду выпусков наблюдалось несоответствие ценовых параметров спроса и предложения, поэтому размещение по отдельным выпускам прошло не в полном объеме. В то же время изменение котировок на вторичном рынке было незначительным, цены менялись в узком диапазоне. В целом поддержку рынку оказывали стабильный курс рубля с незначительной тенденцией к укреплению по отношению к доллару США, а также достаточный уровень ликвидности в банковском секторе. Напротив, давление на цены оказывали инфляционные ожидания, поскольку только по итогам первых двух месяцев потребительские цены выросли на 4,1%, заметно превысив официальные прогнозы. Общеэкономическая ситуация также ухудшилась, о чем свидетельствовало падение показателей ВВП, промышленного производства, инвестиционной и торговой активности за первый месяц прошлого года по отношению к декабрю 2005 г.

В марте инфляционные ожидания лишь усилили свое негативное влияние на рынок, поскольку только по итогам первых трех месяцев года инфляция составила около 5% при прогнозных 7–8,5% к концу года. В связи с этим МЭРТ был вынужден скорректировать целевые показатели до 8–9%, тогда как Минфин РФ не исключал возможности повышения потребительских цен на 10% по итогам 2006 года. Все это, очевидно, закладывалось в доходность бумаг и приводило к снижению рыночных котировок. Сложности с ликвидностью в банковском секторе дополнительно давили на цены. Вместе с тем одним из антиинфляционных механизмов, применяемых ЦБ РФ, является номинальное укрепление эффективного курса рубля. Но этот фактор, напротив, является фактором поддержки для рублевых активов, поэтому в целом за месяц доходность бумаг несколько выросла по сравнению с уровнями, достигнутыми в конце февраля.

Дальнейшее ухудшение ситуации с денежной ликвидностью и по-прежнему высокие инфляционные ожидания оказывали более сильное влияние на цены рублевых государственных облигаций, нежели укрепление курса рубля по отношению к доллару США. Правительством был предложен перечень антиинфляционных мер, который должен был сдерживать относительно более высокий, чем предполагалось ранее, рост цен в экономике. Некоторое

снижение уровня доходности произошло в мае. На первый план вышли факторы денежной ликвидности, которая заметно выросла по сравнению с предыдущими периодами, укрепление рубля по отношению к доллару США, а также снижение инфляционных ожиданий из-за замедления темпов роста потребительских цен (рост цен в мае составил всего 0,5% против 1,4% в мае 2005 года). Первичный рынок также находился в относительно благоприятной ситуации: аукционы по размещению государственных облигаций прошли успешно.

В июне цены большинства торгуемых выпусков изменились незначительно. Если в начале месяца на рынке преобладал умеренно негативный тренд в движении котировок, то в конце июня цены несколько скорректировались. Поддержку рынку оказала информация о полном погашении долга РФ перед Парижским клубом кредиторов, что позволяло сэкономить на процентных выплатах около 7,7 млрд долл. Инфляция также продолжала снижаться: потребительские цены выросли на 0,3% против 0,5% в мае. Дополнительным фактором стабилизации рынка рублевого госдолга можно рассматривать либерализацию валютного законодательства РФ, которая была намечена на 1 июля 2006 г. и уже могла учитываться инвесторами при принятии решений относительно структуры инвестиционных портфелей.

Рост котировок продолжился до конца июля, благодаря чему средне-взвешенная доходность по ГКО-ОФЗ впервые с января опустилась ниже 6% и составила около 5,8% годовых. При этом, как можно заметить из *рис. 12*, снижение доходности сопровождалось заметным увеличением объемов торгов. Основные факторы столь благоприятной динамики – стабилизация внешнего долгового рынка, высокая ликвидность, укрепление рубля, либерализация валютного регулирования. Достаточно благоприятная ситуация наблюдалась и на протяжении августа-сентября, несмотря на то, что доходность все-таки вернулась на уровень выше 6% годовых. При этом объем вторичных торгов достиг максимального уровня за все предыдущие месяцы 2006 г. Помимо традиционных факторов роста котировок в сентябре свою роль сыграл факт повышения суверенного рейтинга РФ.

Некоторый рост доходности наиболее ликвидных выпусков был зафиксирован в октябре, что, однако, не сопровождалось масштабными продажами бумаг. Определенное влияние на соотношение спроса и предложения оказали комментарии ряда официальных лиц о неблагоприятном влиянии чрезмерного укрепления рубля на экономику РФ. В частности, министр финансов РФ заявил, что дальнейшее укрепление рубля негативно скажется на российской экономике и может привести к девальвации рубля после 2009 г. Снижение ликвидности в банковском секторе дополнительно способствовало росту доходности. Лишь заметное укрепление рубля по отношению к доллару США способствовало тому, что к концу ноября котировки рублевых государственных облигаций заметно выросли, даже несмотря на некоторые проблемы с ликвидностью. Рост продолжился вплоть до конца года, в результате чего доходность наиболее ликвидных рублевых облигаций снизилась. Основными

факторами поддержки стали ожидаемые высокие темпы роста экономики по итогам 2006 г. и снижение инфляции. Тем не менее достаточно большой объем первичного предложения на рынке корпоративных облигаций, которые характеризуются более высоким уровнем доходности, некоторое ухудшение ситуации в сегменте российского валютного долга не позволяли бумагам в полной мере реализовать сформировавшийся к концу года потенциал роста.

В течение 2006 г. Министерство финансов РФ успешно провело 34 аукциона по размещению ГКО–ОФЗ суммарным объемом около 208,1 млрд руб. (в 2005 г. было проведено 20 аукционов объемом около 165,7 млрд руб.). При этом фактический объем размещения составил 188,6 млрд руб. Уровень доходности по средневзвешенной цене на аукционах варьировался от 6,08 до 7,06% годовых (в 2005 г. диапазон колебаний доходности составлял 6,22–8,85% годовых). То есть в 2006 г. наблюдался существенный рост объема государственных заимствований на внутреннем рынке, чем годом ранее, при заметном снижении уровня доходности. По состоянию на 28 декабря 2006 г. объем рынка ГКО–ОФЗ составлял 875,6 млрд руб. по номиналу и 879,3 млрд руб. по рыночной стоимости. Дюрация рыночного портфеля ГКО–ОФЗ составляла 5,46 года.

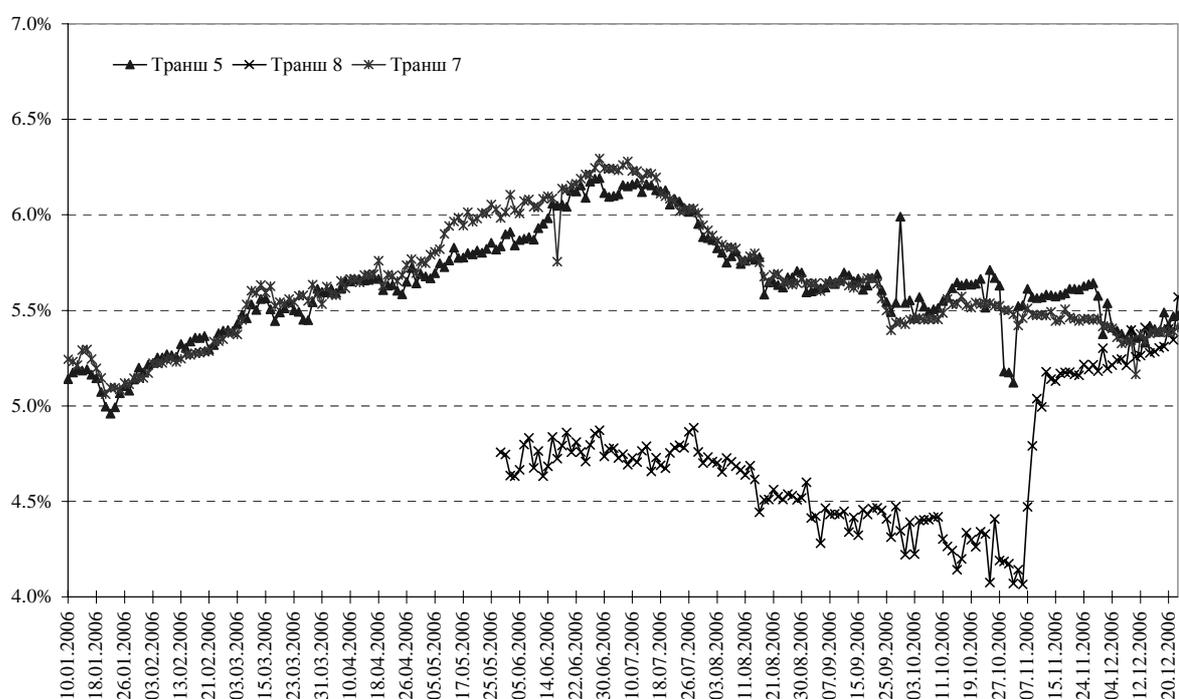
#### Внешний долг

По результатам 2006 г. на рынке валютных облигаций по большинству торгуемых бумаг наблюдался рост доходностей (*рис. 13, 14*). В частности, на конец декабря 2006 г. доходность бумаг 5-го транша ОВВЗ составила 5,47% годовых (5,14% на начало года), 7-го транша ОВВЗ – 5,48% годовых (5,24% годовых), 8-го транша ОВВЗ – 5,57% годовых (4,76% на момент начала торгов 30 мая 2006 г.). В свою очередь, доходность RUS-30 за год изменилась с 5,42 до 5,5% годовых, доходность RUS-28 осталась на уровне начала года и составила 5,96% годовых, доходность к погашению по бумаге RUS-07 изменилась незначительно и на конец декабря установилась на уровне 5,04% против 5,03% на начало года, а RUS-18 торговались по ценам, соответствующим доходности 5,64% годовых (5,55% на начало года).

В 2006 г. можно выделить несколько наиболее значимых факторов динамики рынка российских еврооблигаций. Среди тех, которые оказывали положительное влияние на котировки бумаг, во-первых, отметим крайне благоприятную конъюнктуру мировых рынков нефти и металлов, а также стабильную макроэкономическую ситуацию в стране. Во-вторых, – досрочное погашение оставшейся части долга РФ Парижскому клубу кредиторов. В-третьих, важным для рынка стало повышение суверенного рейтинга РФ агентством S&P's до инвестиционного уровня «BBB+» с «BBB» по обязательствам в иностранной валюте и по обязательствам в национальной валюте до «A–» с «BBB+», а также повышение агентством Fitch суверенного кредитного рейтинга РФ до уровня «BBB+» с «BBB». Основным негативным фактором для рынка на протяжении всего года была динамика доходности американских казначейских облигаций, которая реагировала на периодическое повышение учет-

ной ставки ФРС США, а также усиление инфляционных процессов в американской экономике.

Если проанализировать динамику российских бумаг на протяжении прошедшего года, то можно выделить несколько периодов, в течение которых рыночная конъюнктура заметно различалась. Так, до середины июля доходность устойчиво росла, лишь иногда сменяясь коррекцией. Следующий период – с середины июля до начала октября, – когда доходность снизилась, отыграв часть роста на протяжении первой половины года. Наконец, на протяжении октября-декабря доходность изменялась разнонаправленно в некотором диапазоне. Остановимся теперь на основных факторах, обусловивших столь неоднородную динамику цен на рынке российских еврооблигаций.

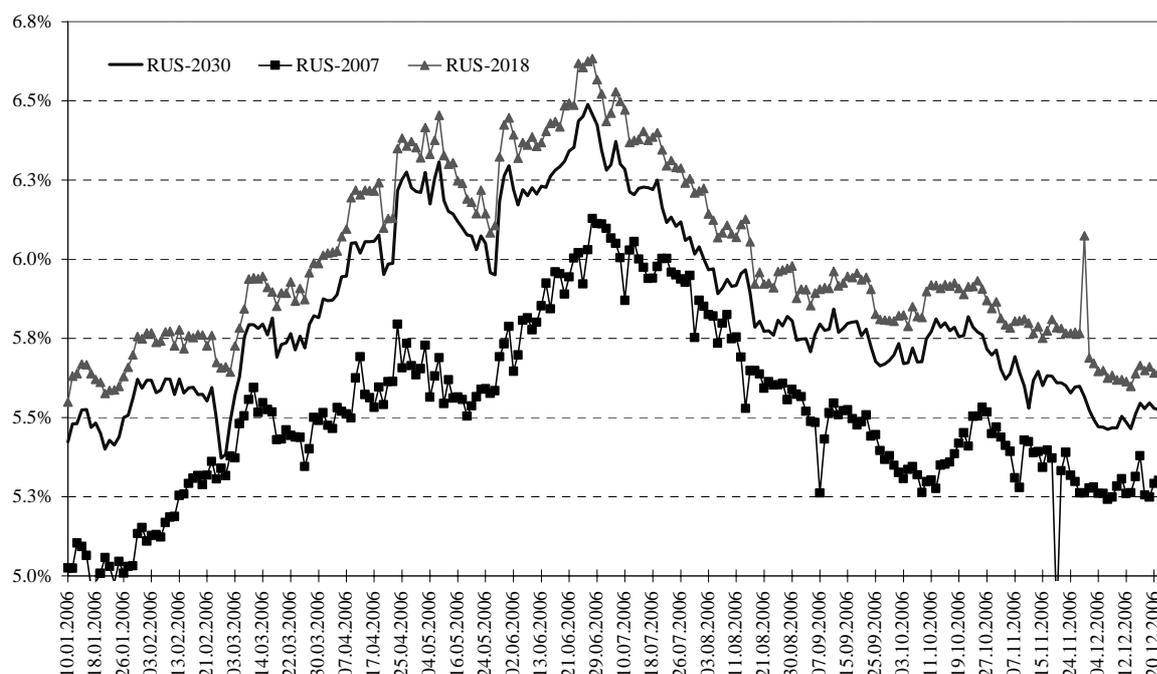


Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 13. Доходность к погашению ОВВЗ в 2006 г.

В январе-феврале в США были опубликованы относительно позитивные данные о ситуации в американской экономике, что снизило опасения о замедлении экономического роста, но способствовало усилению инфляционных ожиданий, особенно в преддверии заседания Комиссии по открытым рынкам ФРС США. В результате инвесторы стремились продать американские государственные облигации, что спровоцировало и продажи на российском рынке, которые тем не менее не носили столь массовый характер, поскольку довольно существенной поддержкой для российских бумаг по-прежнему являются нефтяные цены, продемонстрировавшие заметный рост по итогам января. В конце января ожидания инвесторов оправдались – базовая ставка в США была повышена на 0,25 б.п. до 4,5% годовых. Довольно

важным событием для инвесторов стало также выступление нового главы ФРС Б. Бернанке, однако в его словах не содержалось новой информации. Он отметил, что механизм корректировки резервной ставки, как и ранее, будет при необходимости задействован для нейтрализации инфляционного давления. В результате по итогам месяца котировки российских валютных облигаций снизились.



Источник: ИА «Финмаркет».

*Рис. 14. Доходность к погашению российских еврооблигаций со сроками погашения в 2030, 2018 и 2007 гг. в 2006 г.*

Аналогичные тенденции преобладали на рынке вплоть до июля. В США процентная ставка несколько раз повышалась (в марте – до 4,75% годовых, в мае – до 5% годовых). Большая часть статистических данных по экономике США свидетельствовала об устойчивости темпов роста, тогда как рост мировых цен на энергоносители создавал дополнительные предпосылки для усиления инфляционных процессов и, как следствие, для дальнейшего повышения процентных ставок. Комментарии представителей денежных властей в Европе также в значительной степени свидетельствовали об их нацеленности на повышение уровня ставок. В таких условиях наиболее вероятным сценарием развития ситуации на российском сегменте еврооблигаций было снижение котировок, что и наблюдалось на рынке.

В июле произошел разворот восходящего тренда в динамике доходности российских еврооблигаций на противоположный. Основным фактором изменения рыночной конъюнктуры стало снижение вероятности дальнейшего ужесточения денежно-кредитной политики ФРС США, что автоматически ска-

залось на динамике американских государственных облигаций и, как следствие, на рынках еврооблигаций многих стран мира. Более того, опубликованная в сентябре и октябре статистика по экономике США свидетельствовала о некотором охлаждении экономики и стабилизации инфляции. В такой ситуации инвесторы закладывали в свои прогнозы вероятность некоторого снижения ставок, что дополнительно стимулировало рост цен. Такого рода прогнозы оправдались в октябре, когда ФРС взяла паузу в цикле повышения процентных ставок. Центральный банк Европы, напротив, увеличил ставку на 0,25% – до 3,25% годовых, однако его комментарии также свидетельствовали о низкой вероятности их дальнейшего повышения. В ноябре и декабре заметных изменений на рынке российских еврооблигаций также не наблюдалось. При этом если на американском рынке в декабре облигации несколько снижались вследствие публикации неоднозначных макроэкономических данных, повлиявших на очередной пересмотр ожиданий относительно дальнейшей позиции ФРС США, то российский рынок оказался достаточно устойчивым к данному фактору, хотя по отдельным бумагам некоторый рост доходности все-таки был зафиксирован.

### 2.5.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

#### Динамика развития рынка

По итогам 2006 г. консолидированный региональный бюджет был сведен с профицитом, составившим 139,8 млрд руб. (0,53% ВВП). Бюджеты субъектов Федерации были сведены с профицитом почти в 133,8 млрд руб., бюджеты городских округов, внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с профицитом в 0,3 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с профицитом в 9,8 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом 2,2 млрд руб.<sup>57</sup>.

В 2005 г. консолидированный региональный бюджет сводился с профицитом в 57,1 млрд руб., или 0,26% ВВП. Бюджеты субъектов Федерации были сведены с профицитом почти в 53,8 млрд руб., бюджеты муниципальных образований – с дефицитом в 9,4 млрд руб. (табл. 26 и 27).

Таким образом, за год профицит консолидированного регионального бюджета по отношению к ВВП вырос более чем вдвое – на 0,27 п.п. ВВП.

<sup>57</sup> По пяти субъектам Российской Федерации (Московская область, Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Корякский АО, Чукотский АО) бюджетная статистика по муниципальным образованиям приводится без разбивки на категории «городские округа», «муниципальные районы», «городские и сельские поселения». Бюджеты муниципальных образований этих регионов были сведены с дефицитом в 2,2 млрд руб.

Таблица 26

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

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты <sup>1</sup>
2002	-2,7	-3,0	-2,8
2003	-2,6	-2,3	-3,2
2004	1,1	1,6	0,2
2005	1,6	2,3	-0,8
2006	3,7	4,4	

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Федерального казначейства.

Таблица 27

**Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам в 2006 г. (в %)**

Бюджеты городских округов, внутригородских муниципальных образований г. Москвы и С.-Петербурга	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений	Местные бюджеты пяти субъектов Российской Федерации (Московская область, Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Корякский АО, Чукотский АО) <sup>1</sup>
0,04	1,63	2,52	-2,07

По состоянию на 1 января 2007 г. с профицитом был сведен консолидированный бюджет в 54 субъектах Федерации (по сравнению с 33 в 2005 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 190,6 млрд руб., или 6,9% от величины доходной части их бюджетов (в 2005 г. – 5,4%). Среднее значение бюджетного профицита составило 2,5% доходной части бюджета.

Наибольшее отношение профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Агинском-Бурятском АО – 22,9%, в Санкт-Петербурге и Ненецком АО – по 14,7%, в Чеченской Республике – 13,4%, Корякском АО – 12,0%, в Челябинской области – 11,7%, в республике Башкортостан – 10,3%, в Красноярском крае – 10,2%, в Псковской области – 9,3%, в г. Москве – 8,8%, в Тюменской области – 8,5%. Почти 2/3 – 64,2% суммарного профицита консолидированного регионального бюджета обеспечили четыре субъекта Федерации: г. Москва – 35,0%, или 66,6 млрд руб., г. Санкт-Петербург – 16,8%, или 32,0 млрд руб., Тюменская область – 7,1%, или 13,5 млрд руб. и Красноярский край – 5,4%, или 10,2 млрд руб.

Значительный уровень профицитности бюджетов в двух автономных округах связан с дополнительными бюджетными вливаниями из-за предстоящего объединения Агинского Бурятского АО и Читинской области, а также Корякского АО и Камчатской области. Высокий уровень профицитности бюджетов Москвы, Санкт-Петербурга, Тюменской области и Башкортостана связывается в первую очередь со значительным ростом экспортных цен на энергоносители.

С дефицитом в 2006 г. был сведен консолидированный бюджет в 33 субъектах РФ (в 2005 г. – в 54 регионах)<sup>58</sup>, суммарный объем которого составил 50,7 млрд руб., или 4,9% от доходной части их бюджетов (в 2005 г. – 48,0 млрд руб.).

Средний уровень бюджетного дефицита составил 2,7% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее отношение дефицита к бюджетным доходам наблюдалось в Республике Мордовия – 13,1%, Магаданской области – 9,9%, а также в Республике Саха (Якутия) и Ханты-Мансийском АО – по 8,4%.

Более половины – 54,4% суммарного дефицита пришлось на 5 субъектов Федерации: Ханты-Мансийский АО – 20,0% суммарного дефицита, или 10,1 млрд руб., Московская область – 12,4%, или 6,3 млрд руб., Республика Саха (Якутия) – 9,3%, или 4,7 млрд руб., Омская область – 6,6%, или 3,3 млрд руб., Самарская область – 6,2%, или 3,1 млрд руб. (табл. 30).

#### Изменение структуры накопленного долга

Величина накопленного долга консолидированного регионального бюджета увеличилась в 2006 г. до 54 777,75 млн руб., или 0,21% ВВП. Увеличение долга было обеспечено ростом внутренней задолженности (т.е. задолженности, номинированной в рублях). Внешняя задолженность региональных консолидированных бюджетов сократилась на 496,2 млн руб., внутренняя – возросла на 54 981,5 млн руб. (табл. 28). При этом, как и в прошлые годы, сочетание профицита консолидированного регионального бюджета с увеличением объема накопленного долга объясняется общим увеличением остатков средств на бюджетных счетах и ростом иных активов территориальных органов власти.

Таблица 28

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

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Заимствования субфедеральных и местных органов власти	0,15	-0,29	-0,04	0,47	0,37	0,26	0,09	0,21
В том числе:								
Возвратные ссуды из бюджетов других уровней	-0,11	-0,03	0,04	0,12	-0,1	-0,02	-0,03	-0,04
Субфедеральные (муниципальные) облигации	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29	0,09	0,14
Прочие заимствования	0,31	0,01	-0,02	0,19	0,6	...	0,03	0,11
Уменьшение остатков бюджетных счетов	-0,19	-0,30	-0,05	-0,04	-0,18	-0,62	-0,48	
Финансирование дефицита за счет заимствований и сокращения остатков бюджетных счетов	-0,04	-0,59	-0,09	0,38	0,19	-0,36	-0,38	

*Источник:* расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ и Федерального казначейства.

<sup>58</sup> В публикуемой Минфином России (Федеральным казначейством) отчетности об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации за 2005 и 2006 г. данные по Эвенкийскому АО и Таймырскому (Долгано-Ненецкому) АО не выделяются.

### Структура заимствований

Общий объем заимствований регионального консолидированного бюджета в 2006 г. составил 264 166,1 млн руб., из них внешних – 14 964,1 млн руб. Как и в 2005 г., единственными среди регионов получателями внешних займов стали Москва – 13,7 млрд руб. и Республика Башкортостан – 1,2 млрд руб., которые рефинансировали ранее полученные внешние кредиты.

Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 249 202,0 млн руб. Крупнейшими заемщиками на внутреннем рынке стали: Московская область – 48,1 млрд руб., Москва – 17,9 млрд руб., Омская область – 14,7 млрд руб., Новосибирская область – 11,7 млрд руб. По сравнению с 2005 г. объем внутренних заимствований в номинальном выражении вырос на 23,5 млрд руб., или на 10,6%, что практически соответствует уровню инфляции.

В общем объеме внутренних заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 29,4%, на ссуды из федерального бюджета – 4,4%, на прочие заимствования (в первую очередь – банковские кредиты) – 66,2%.

В условиях абсолютного сокращения объема эмиссии ценных бумаг несколько снизился уровень секьюритизации заимствований регионов и муниципалитетов – с 36,0 в 2005 г. до 29,4% в 2006 г. (табл. 29).

Таблица 29

### Структура внутренних заимствований субнациональных бюджетов (в %)

	2006 г.			2005 г.			2004 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	29,4	37,1	9,7	36,0	45,5	10,2	32,5	41,0	4,0
Бюджетные ссуды	4,4	6,0	0,3	1,2	1,6	0,03	3,0	4,0	46,4
Иные заимствования	66,2	56,9	90,1	62,9	52,9	89,8	64,5	55,1	49,6

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ и Федерального казначейства.

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Московская область – 16,5%, Астраханская область – 12,8%, Костромская область – 9,4%, Калужская область – 8,8%, Ярославская область – 7,9%. (табл. 30).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Московская область – 28,9 млрд руб., Москва – 8,9 млрд руб., Самарская область – 3,6 млрд руб., Иркутская область – 2,6 млрд руб., Ярославская область – 2,1 млрд руб., Астраханская и Саратовская области – по 2,0 млрд руб.

В наибольшей степени накопленный долг сократили: Красноярский край – на 4,9 млрд руб., Нижегородская область – на 2,1 млрд руб., Санкт-Петербург – на 1,6 млрд руб., Ленинградская область – на 1,5 млрд руб.

Таблица 30

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов  
Российской Федерации в 2006 г.**

	Доходы бюджета, тыс. руб.	Профицит (дефицит) бюджета, тыс. руб.	Отноше- ние про- фицита (дефи- цита) к доходам, %	Привле- ченные заемные средства к дохо- дам, %	Чистое заимст- зование к дохо- дам, %	Расходы на пога- шение заимство- ваний к доходам, %	Чистые заимство- вания к профициту (дефициту) , %
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Центральный федеральный округ</b>							
Белгородская об- ласть	29 484 991,76	-1 615 443,06	-5,48	3,84	3,05	0,80	-55,59
Брянская область	17 602 562,54	-195 708,94	-1,11	14,08	1,81	12,27	-162,74
Владимирская об- ласть	21 514 145,62	491 021,71	2,28	0,05	-0,79	0,84	-34,41
Воронежская об- ласть	30 435 574,02	453 109,44	1,49	7,50	1,44	6,06	96,51
Ивановская область	17 598 473,14	130 194,82	0,74	1,71	0,30	1,40	41,14
Тверская область	24 276 982,69	162 631,36	0,67	4,28	-3,28	7,55	-489,11
Калужская область	17 428 075,24	-1 402 107,61	-8,05	14,00	8,79	5,21	-109,24
Костромская об- ласть	10 239 314,04	-679 101,85	-6,63	22,62	9,37	13,26	-141,22
Курская область	16 707 865,59	301 239,29	1,80	0,66	-0,34	1,00	-18,85
Липецкая область	27 935 248,32	646 410,12	2,31	6,44	6,26	0,18	270,73
Московская область	175 166 922,03	-6 299 496,49	-3,60	27,49	16,48	11,01	-458,24
Орловская область	11 181 582,93	251 151,27	2,25	1,43	0,89	0,53	39,65
Рязанская область	17 727 957,73	-323 485,86	-1,82	8,22	2,37	5,85	-129,75
Смоленская область	13 619 936,64	327 285,37	2,40	3,42	-1,71	5,12	-71,08
Тамбовская область	15 203 434,33	294 919,40	1,94	3,42	1,32	2,10	67,83
Тульская область	23 789 184,02	-1 401 707,76	-5,89	34,53	6,36	28,17	-107,91
Ярославская область	26 447 297,54	-1 890 399,90	-7,15	16,37	7,94	8,43	-111,05
г. Москва	757 936 696,98	66 606 909,18	8,79	4,18	1,18	3,01	13,45
<b>Итого</b>	<b>1254296 245,15</b>	<b>55 857 420,50</b>	<b>4,45</b>	<b>8,68</b>	<b>3,74</b>	<b>4,96</b>	<b>83,88</b>
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>							
Республика Карелия	15 158 667,26	-1 057 344,49	-6,98	13,69	6,13	7,56	-87,88
Республика Коми	30 071 168,79	670 319,23	2,23	1,12	0,03	1,09	1,37
Архангельская об- ласть	27 470 667,82	337 842,82	1,23	4,45	0,28	4,17	22,41
Вологодская область	32 684 358,61	506 973,59	1,55	1,67	-0,63	2,29	-40,33
Калининградская область	20 782 886,55	-156 177,57	-0,75	8,62	1,02	7,60	-135,20
Ленинградская об- ласть	37 096 265,98	2 488 579,26	6,71	1,69	-4,10	5,79	-61,05
Мурманская область	29 151 834,53	141 683,50	0,49	6,88	0,87	6,01	178,47
Новгородская об- ласть	12 054 297,59	-286 838,19	-2,38	0,12	-0,97	1,10	40,82
Псковская область	11 107 536,40	1 035 094,49	9,32	1,09	-6,31	7,40	-67,69
г. Санкт-Петербург	218 096 278,88	31 961 300,62	14,65	1,86	-0,74	2,60	-5,06
Ненецкий АО	7 650 921,80	1 126 908,51	14,73	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Итого</b>	<b>441 324 884,22</b>	<b>36 768 341,77</b>	<b>8,33</b>	<b>2,90</b>	<b>-0,61</b>	<b>3,51</b>	<b>-7,29</b>

# РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2006 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 30

1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Южный федеральный округ</b>							
Республика Даге- стан	27 095 641,55	545 436,04	2,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Кабардино- Балкарская Респуб- лика	11 079 032,31	526 164,44	4,75	8,67	-2,27	10,94	-47,85
Республика Калмы- кия	4 665 809,76	-68 007,66	-1,46	7,72	1,30	6,42	-89,52
Республика Север- ная Осетия – Алания	11 418 024,51	104 126,89	0,91	9,63	1,89	7,75	206,74
Республика Ингуше- тия	6 438 992,64	-16 956,75	-0,26	0,00	0,00	0,00	0,00
Краснодарский край	81 032 699,06	5 133 373,90	6,33	1,00	0,51	0,49	8,12
Ставропольский край	35 720 169,22	1 237 746,31	3,47	3,90	0,88	3,02	25,34
Астраханская об- ласть	15 644 980,75	-1 222 172,57	-7,81	49,83	12,84	36,99	-164,36
Волгоградская об- ласть	39 839 761,98	-690 523,52	-1,73	10,52	2,37	8,15	-136,72
Ростовская область	59 641 367,30	1 510 089,89	2,53	0,18	0,00	0,18	0,15
Республика Адыгея	5 708 000,36	162 094,83	2,84	0,35	-2,75	3,10	-96,71
Карачаево- Черкесская Респуб- лика	6 248 318,64	-77 117,17	-1,23	26,32	3,48	22,84	-282,16
Чеченская Респуб- лика	31 624 049,42	4 247 709,56	13,43	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Итого</b>	<b>336 156 847,50</b>	<b>11 391 964,21</b>	<b>3,39</b>	<b>5,47</b>	<b>1,12</b>	<b>4,35</b>	<b>33,10</b>
<b>Приволжский федеральный округ</b>							
Республика Башкор- тостан	83 565 631,02	8 635 577,68	10,33	3,28	1,57	1,90	15,21
Республика Марий Эл	10 464 294,32	-143 259,12	-1,37	7,16	2,06	5,10	-150,37
Республика Мордо- вия	14 356 730,25	-1 885 905,16	-13,14	0,00	-0,74	0,74	5,66
Республика Татар- стан	88 326 860,15	2 064 567,36	2,34	8,73	-0,11	8,85	-4,88
Удмуртская Респуб- лика	25 339 742,02	-1 102 825,24	-4,35	4,07	0,05	4,02	-1,22
Чувашская Респуб- лика	19 171 874,22	-499 010,92	-2,60	6,21	4,84	1,38	-185,76
Нижегородская об- ласть	59 242 672,46	4 295 302,71	7,25	7,52	-3,54	11,06	-48,83
Кировская область	21 649 798,63	-336 218,93	-1,55	8,67	4,62	4,06	-297,40
Самарская область	67 696 875,17	-3 142 590,83	-4,64	8,39	5,35	3,04	-115,21
Оренбургская об- ласть	35 793 475,32	193 883,83	0,54	0,39	-1,03	1,42	-190,76
Пензенская область	19 743 330,90	55 462,64	0,28	10,58	0,91	9,68	322,76
Пермская область	56 572 339,83	2 334 274,74	4,13	1,13	0,56	0,57	13,59
Саратовская область	32 904 692,51	-823 946,95	-2,50	13,82	5,98	7,84	-238,93
Ульяновская область	20 419 309,01	1 212 795,80	5,94	0,11	-4,28	4,39	-72,02
Коми-Пермяцкий АО	3 393 009,86	21 986,75	0,65	0,07	-0,71	0,78	-109,46
<b>Итого</b>	<b>558 640 635,67</b>	<b>10 880 094,37</b>	<b>1,95</b>	<b>5,89</b>	<b>1,07</b>	<b>4,84</b>	<b>54,98</b>
<b>Уральский федеральный округ</b>							
Курганская область	13 448 299,19	-256 332,85	-1,91	5,41	2,56	2,84	-134,36
Свердловская об- ласть	97 882 319,84	6 771 737,58	6,92	0,41	-0,18	0,59	-2,62

*Продолжение таблицы 30*

1	2	3	4	5	6	7	8
Тюменская область	159 368 409,34	13 509 541,07	8,48	0,01	-0,23	0,24	-2,74
Челябинская область	66 866 623,62	7 792 056,19	11,65	0,86	-0,45	1,31	-3,90
Ханты-Мансийский АО	121 064 671,80	-10 119 699,34	-8,36	0,65	0,18	0,47	-2,12
Ямало-Ненецкий АО	64 621 447,15	347 585,97	0,54	3,17	0,74	2,43	137,43
<b>Итого</b>	<b>523 251 770,94</b>	<b>18 044 888,63</b>	<b>3,45</b>	<b>0,87</b>	<b>0,04</b>	<b>0,84</b>	<b>1,03</b>
<b>Сибирский федеральный округ</b>							
Республика Бурятия	21 361 222,34	191 613,66	0,90	9,03	0,95	8,08	105,82
Республика Тыва	7 540 373,50	-42 924,79	-0,57	0,00	-0,48	0,48	84,24
Алтайский край	35 892 424,96	900 063,30	2,51	4,55	-3,64	8,19	-145,02
Красноярский край	99 687 940,60	10 201 968,87	10,23	6,43	-4,99	11,42	-48,75
Иркутская область	50 372 002,51	-1 854 726,60	-3,68	17,04	5,19	11,85	-141,09
Кемеровская область	63 420 573,99	-2 604 559,91	-4,11	2,55	0,92	1,63	-22,47
Новосибирская область	51 633 127,34	1 580 010,03	3,06	22,66	-1,81	24,47	-59,26
Омская область	41 626 420,45	-3 340 427,34	-8,02	35,33	3,00	32,33	-37,39
Томская область	25 897 683,36	373 069,88	1,44	26,73	0,63	26,10	43,81
Читинская область	22 299 648,60	512 741,13	2,30	2,38	-1,04	3,42	-45,22
Республика Алтай	7 343 323,21	87 769,43	1,20	4,00	-0,39	4,39	-32,73
Республика Хакасия	8 906 297,63	43 408,69	0,49	0,42	-0,32	0,74	-66,04
Агинский Бурятский АО	17 391 010,92	3 988 694,54	22,94	0,04	0,04	0,00	0,19
Усть-Ордынский Бурятский АО	2 886 066,00	88 044,54	3,05	-1,88	-1,88	0,00	-61,63
<b>Итого</b>	<b>456 258 115,42</b>	<b>10 124 745,42</b>	<b>2,22</b>	<b>11,91</b>	<b>-0,61</b>	<b>12,51</b>	<b>-27,36</b>
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>							
Республика Саха (Якутия)	56 028 624,58	-4 713 991,13	-8,41	14,02	3,29	10,73	-39,10
Приморский край	42 170 346,62	1 155 056,55	2,74	1,59	-0,59	2,17	-21,49
Хабаровский край	38 940 124,46	1 401 150,66	3,60	20,26	-0,06	20,32	-1,64
Амурская область	20 781 029,01	-490 177,97	-2,36	10,43	4,55	5,88	-192,69
Камчатская область	15 810 492,39	-958 415,24	-6,06	33,16	5,87	27,29	-96,77
Магаданская область	10 294 903,30	-1 021 789,99	-9,93	8,95	6,98	1,97	-70,37
Сахалинская область	24 269 286,14	393 427,53	1,62	9,47	-0,52	9,98	-31,98
Еврейская АО	4 646 637,75	182 989,03	3,94	0,54	-0,51	1,04	-12,87
Корякский АО	5 864 167,60	703 846,64	12,00	33,42	-6,28	39,70	-52,30
Чукотский АО	9 590 995,91	138 037,89	1,44	34,62	-2,15	36,77	-149,39
<b>Итого</b>	<b>228 396 607,75</b>	<b>-3 209 866,04</b>	<b>-1,41</b>	<b>14,16</b>	<b>1,51</b>	<b>12,66</b>	<b>-107,14</b>
<b>Итого федеральные округа</b>	<b>3 800 391 881,18</b>	<b>139 793 189,73</b>	<b>3,68</b>	<b>6,95</b>	<b>1,44</b>	<b>5,52</b>	<b>39,18</b>

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Федерального казначейства.

### Внутренние облигационные займы

В 2006 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 27 субъектов Федерации и 16 муниципальных образований (по сравнению с 25 региональными и 13 муниципальными займами в 2005 г.). Общий объем размещаемых облигаций составил в 2006 г. 73,3 млрд руб. по сравне-

нию с 81,2 млрд руб. в 2005 г. (сокращение в номинальном выражении на 7,9 млрд руб.), снизившись за год с 0,37 до 0,28% ВВП (табл. 31).

Несмотря на то что объем эмиссии долговых ценных бумаг регионов и муниципалитетов по сравнению с предыдущим годом снизился, в 2006 г. объем рынка субфедеральных облигаций вырос в реальном выражении на 8,1%, увеличившись со 161,1 млрд руб. в 2005 г. до 189,8 млрд руб. Это связывается с ростом дюрации долговых ценных бумаг: объем эмиссии по-прежнему продолжает превышать объем погашаемых в течение года облигаций.

Таблица 31

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

Год	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Выпуск	0,63	0,77	0,47	0,31	0,19	0,17	0,27	0,46	0,47	0,37	0,28
Погашение	0,47	0,56	0,48	0,36	0,46	0,23	0,10	0,15	0,19	0,28	0,14
Чистое финансирование	0,16	0,22	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29	0,09	0,14

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ и Федерального казначейства.

Перспективы эмиссии в Минфине РФ в 2006 г. зарегистрировали: Республика Чувашия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Марий Эл, Красноярский край, Волгоградская, Томская, Иркутская, Московская, Ярославская, Липецкая, Нижегородская, Воронежская, Белгородская, Тверская, Самарская, Кировская, Калужская, Тамбовская, Иркутская, Курганская, Пензенская и Тульская области, Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск, Волгоград, Казань, Томск, Астрахань, Благовещенск, Брянск, Воронеж, Липецк, Магадан, Ярославль и г. Орехово-Зуево, а также Клинский, Одинцовский, Ногинский районы Московской области.

Крупнейшими эмитентами долговых ценных бумаг стали: Московская область, на которую пришлось 18,7 млрд руб., или 25,6% от объема суммарной эмиссии территорий, Москва – 17,4 млрд руб., или 23,8%, Самарская область – 4,5 млрд руб., или 6,1%, Иркутская область – 4,2 млрд руб., или 5,7%, Санкт-Петербург – 4,1 млрд руб., или 5,5%. Таким образом, на пять крупнейших эмитентов пришлось 61,2% от общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций.

Также крупные объемы эмиссии разместили: Республика Саха (Якутия) – 2,5 млрд руб., Ярославская область – 2,4 млрд руб., Республика Татарстан – 2,3 млрд руб., Нижегородская область – 2,0 млрд руб., Республика Башкортостан – 1,5 млрд руб. (табл. 32).

*Таблица 32*

**Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2006 г.**

Субъект Федерации	Объем эмиссии, тыс. руб.	Доля эмитента в общем объеме эмиссии, %	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям, %
<b>Центральный федеральный округ</b>			
Белгородская область	1 020 000,0	1,4	90,0
Брянская область	300 000,0	0,4	12,1
Воронежская область	500 000,0	0,7	21,9
Калужская область	1 300 000,0	1,8	53,3
Липецкая область	1 800 000,0	2,5	100,0
Московская область	18 740 516,5	25,6	38,9
Тамбовская область	100 000,0	0,1	19,2
Тульская область	1 500 000,0	2,0	18,3
Ярославская область	2 411 027,5	3,3	55,7
г. Москва	17 433 218,9	23,8	97,3
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>			
Республика Карелия	500 000,0	0,7	24,1
г. Санкт-Петербург	4 058 466,3	5,5	100,0
<b>Южный федеральный округ</b>			
Астраханская область	500 000,0	0,7	6,4
Волгоградская область	1 236 454,8	1,7	29,5
<b>Приволжский федеральный округ</b>			
Республика Башкортостан	1 519 600,0	2,1	100,0
Республика Марий Эл	499 136,2	0,7	66,6
Республика Татарстан (Татарстан)	2 300 000,0	3,1	29,8
Чувашская Республика (Чувашия)	1 000 000,0	1,4	83,9
Нижегородская область	2 000 000,0	2,7	44,9
Кировская область	600 000,0	0,8	32,0
Самарская область	4 500 000,0	6,1	79,2
Пензенская область	800 000,0	1,1	38,3
<b>Уральский федеральный округ</b>			
Курганская область	500 000,0	0,7	68,8
Свердловская область	172 800,4	0,2	43,0
Ханты-Мансийский АО	507 000,0	0,7	64,5
<b>Сибирский федеральный округ</b>			
Иркутская область	4 150 230,0	5,7	48,4
Новосибирская область	300 000,0	0,4	2,6
Томская область	68 962,1	0,1	1,0
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>			
Республика Саха (Якутия)	2 500 000,0	3,4	31,8
Амурская область	75 500,0	0,1	3,5
Магаданская область	450 000,0	0,6	48,8

*Источник:* расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.

К настоящему времени высокий уровень секьюритизации наблюдается преимущественно у наиболее крупных эмитентов: у 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, идущих как на финансирование дефицита бюджета, так и рефинансирование задолженности по банковским кредитам, составил в 2006 г. 36,5 млрд руб., увеличившись по сравнению с 2005 г. (20,9 млрд руб.) более чем в полтора раза (табл. 33).

Таблица 33

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

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
<b>2006 г.</b>			
Чистые заимствования	36 489 742	35 161 627	1 328 115
Привлечение средств	73 288 653	66 524 832	6 763 820
Погашение основной суммы задолженности	36 798 911	31 363 205	5 435 706
<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 и Федеральное казначейство.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2006 г. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводят Москва, Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская область. С 2000 г. – Томская область, Республика Коми, Екатеринбург. С 2001 г. – Иркутская область (табл. 34).

Таблица 34

**Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 1999–2006 гг.**

Эмитент	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Субъекты Федерации</b>								
Москва	*	*	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Чувашия	*	*	*	*	*	*	*	*
Волгоградская область	*	*	*	*	*	*	*	*
Томская область		*	*	*	*	*	*	*
Республика Коми		*	*	*	*	*	*	*
Иркутская область			*	*	*	*	*	*
Московская область				*	*	*	*	*
Республика Саха (Якутия)				*	*	*	*	*
Ярославская область					*	*	*	*
Красноярский край					*	*	*	*
Республика Башкортостан			*	*		*	*	*
Республика Карелия						*	*	*
Липецкая область						*	*	*
Нижегородская область						*	*	*
Воронежская область						*	*	*
Белгородская область				*	*		*	*
Тверская область				*	*		*	*
Самарская область					*		*	*
Кировская область							*	*
Республика Марий Эл		*			*			*
Калужская область						*		*
Тамбовская область					*			*
Иркутская область								*
Курганская область								*
Пензенская область								*
Тульская область								*
Хабаровский край				*	*	*	*	
Новосибирская область	*				*	*	*	
Костромская область				*	*		*	
Кабардино-Балкарская Республика		*					*	
Удмуртская Республика							*	
Ленинградская область			*	*	*	*		
Ямало-Ненецкий АО					*	*		
Краснодарский край						*	*	
Брянская область						*		
Ханты-Мансийский АО				*	*			
Мурманская область				*	*			
Республика Мордовия				*				
Сахалинская область				*				
Курская область				*				
Ставропольский край			*					
Приморский край		*						
<b>Муниципалитеты</b>								
Екатеринбург		*	*	*	*	*	*	*
Новосибирск					*	*	*	*
Волгоград	*	*	*	*	*		*	*
Казань							*	*

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2006 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 34

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Клинский район Московской области							*	*
Одинцовский район Московской области							*	*
Томск					*	*		*
Ногинский район Московской области						*		*
Астрахань								*
Благовещенск								*
Брянск								*
Воронеж								*
Липецк								*
Магадан								*
г. Орехово-Зуево Московской области								*
Томск								*
Ярославль								*
Южно-Сахалинск					*	*	*	
Красноярск					*	*	*	
Новочебоксарск	*		*			*	*	
Чебоксары	*						*	
Ангарск							*	
Вурнарский район Чувашской Республики							*	
г. Шумерля Чувашской Республики							*	
Уфа				*	*	*		
Барнаул						*		
Пермь						*		
Нижний Новгород				*				
Кострома	*	*						
Архангельск	*							
Дзержинский	*							

Источник: Минфин РФ.

### Кредитоспособность территориальных органов власти

#### Кредитный рейтинг

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 рост объемов Стабилизационного фонда и величины золотовалютных резервов на протяжении последних лет обеспечили повышение странового кредитного рейтинга России. При этом продолжился процесс повышения кредитного рейтинга территориальных органов власти. В 2006 г. международный кредитный рейтинг Москвы рос вместе с суверенным рейтингом Российской Федерации, достигнув уровня «BBB+», по оценке агентств Standard&Poor's и Fitch, и с ноября прошедшего года сохраняется на уровне «Baa2», по оценке агентства Moody's.

Агентство Moody's оценило на уровне суверенного кредитного рейтинга также кредитный рейтинг Санкт-Петербурга. Standard&Poor's и Fitch оценили рейтинг Санкт-Петербурга на две ступени ниже суверенного – на уровне «BBB-», что также относит его к разряду «инвестиционного уровня». Осталь-

ные российские регионы и муниципальные образования не смогли достичь кредитного рейтинга инвестиционного уровня ни от одного из рейтинговых агентств (табл. 35).

Таблица 35

**Международный кредитный рейтинг Standard&Poor's  
на начало 2007 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	«В»/Стабильный	«В»/Стабильный
Башкортостан	«BB»/Стабильный	«BB»/Стабильный
Братск	«В»/Стабильный	--/--/--
Волгоградская область	«В+»/Стабильный	«В+»/Стабильный
Вологодская область	«В+»/Стабильный	--/--/--
Иркутская область	«В+»/Стабильный	--/--/--
Клинский район	«В-»/Позитивный	«В-»/Позитивный
Краснодарский край	«BB-»/Стабильный	«BB-»/Стабильный
Ленинградская область	«В+»/Позитивный	--/--/--
Москва	«BBB+»/Стабильный	--/--/--
Московская область	«BB»/Позитивный	«BB»/Позитивный
Нижний Новгород	«BB-»/Стабильный	«BB-»/Стабильный
Новосибирск	«В»/Позитивный	--/--/--
Омск	«В»/Стабильный	--/--/--
Самарская область	«BB-»/Позитивный	--/--/--
Санкт-Петербург	«BBB-»/Стабильный	«BBB-»/Стабильный
Свердловская область	«BB»/Стабильный	«BB»/Стабильный
Ставропольский край	«В»/Позитивный	«В»/Позитивный
Сургут	«BB-»/Стабильный	--/--/--
Татарстан	«BB-»/Стабильный	«BB-»/Стабильный
Уфа	«В+»/Стабильный	«В+»/Стабильный
Ханты-Мансийский автономный округ	«BB+»/Позитивный	--/--/--
Ямало-Ненецкий автономный округ	«BB+»/Стабильный/	--/--/--

*Источник: Standard&Poor's.*

**Урегулирование просроченного долга региональных бюджетов**

На фоне улучшения бюджетной ситуации в большинстве субъектов Российской Федерации интенсифицировался процесс урегулирования просроченной задолженности. По данным Минфина России, объем просроченной (неурегулированной) задолженности по долговым обязательствам регионов по состоянию на октябрь 2006 г. снизился по сравнению с октябрём 2005 г.

более чем вдвое – на 7,2 млрд руб. в номинальном выражении – с 14,2 до 7,0 млрд руб. По сравнению с октябрём 2004 г. (29,0 млрд руб.) просроченная задолженность сократилась более чем вчетверо, составив лишь 0,22% от доходной части бюджетов субъектов Федерации, или менее 0,03% ВВП.

Таблица 36

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

	Объем просроченной (неурегулированной задолженности)*	Отношение просроченной (неурегулированной) задолженности к доходам бюджета, %**
<b>Центральный федеральный округ</b>		
Белгородская область	137 867	0,59
Брянская область	39	...
Костромская область	105 322	1,32
Курская область	77 982	0,57
Московская область	9 280	0,01
Тверская область	151,4	0,00
Ярославская область	709 612	3,91
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>		
Калининградская область	7 187	0,05
Новгородская область	33 549	0,35
Псковская область	414	...
<b>Южный федеральный округ</b>		
Республика Адыгея	35 700	0,75
Волгоградская область	36 154	0,13
<b>Приволжский федеральный округ</b>		
Республика Башкортостан	31 311	0,04
Чувашская Республика	14 450	0,09
Нижегородская область	2 190	0,01
Оренбургская область	367 528	1,32
Самарская область	1 341 794	2,52
Саратовская область	1 170	...
<b>Уральский федеральный округ</b>		
Курганская область	84 781	0,77
Тюменская область	2 571 397	1,82
<b>Сибирский федеральный округ</b>		
Иркутская область	1 050 000	2,89
Новосибирская область	3 120	0,01
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>		
Приморский край	377 750	1,17

\* По данным на 1 октября 2006 г.

\*\* Отношение просроченной (неурегулированной) задолженности на 1 октября 2006 г. к доходам регионального (неконсолидированного) бюджета за 2006 г.

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

Наиболее серьезно наличие неурегулированной задолженности по долговым обязательствам в следующих регионах: Тюменской области – 2,6 млрд руб., что составляет 1,8% доходной части бюджета, Самарской области –

1,3 млрд руб., или 2,5% доходной части бюджета, Иркутской области – 1,1 млрд руб., или 2,9% доходной части бюджета.

Кроме того, высокими темпами продолжала снижаться просроченная кредиторская задолженность регионов, которая в 2006 г. сократилась на 23,1 млрд руб. и составила на конец года 57,9 млрд руб. Лишь десятая часть всех регионов увеличила объемы задолженности – суммарно на 2,2 млрд руб.

### *2.5.3. Фондовый рынок*

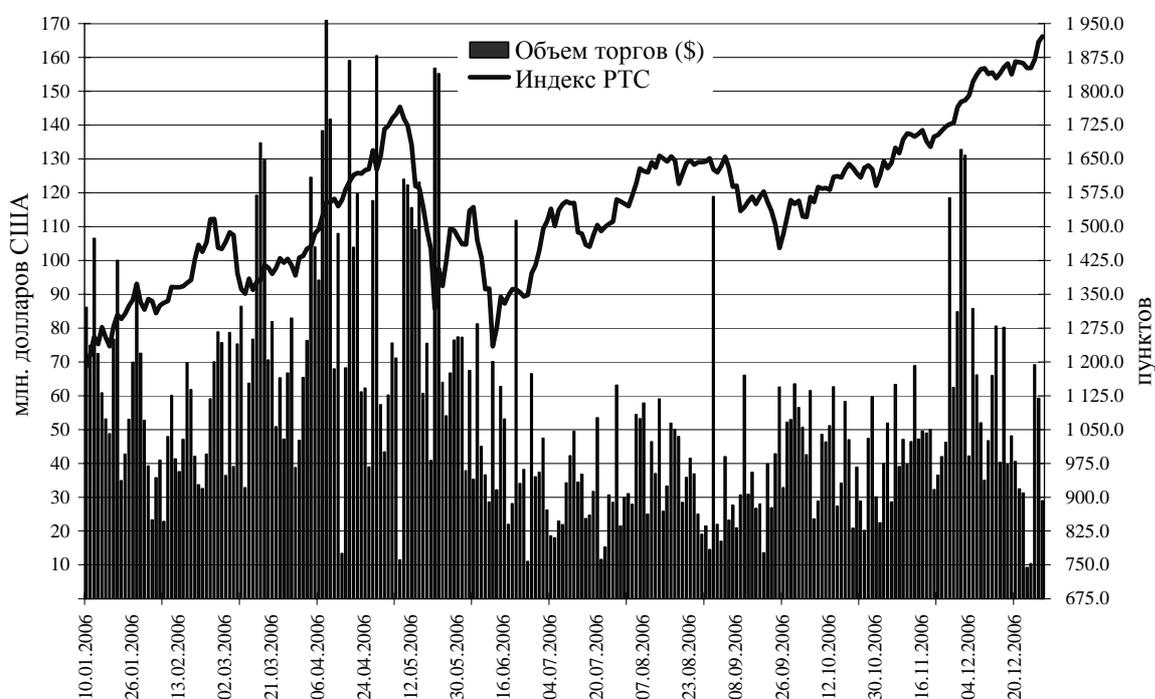
По результатам 2006 г. российский фондовый рынок вновь, как и годом ранее, продемонстрировал значительный рост. В числе основных факторов столь резкого роста российского фондового рынка необходимо отметить крайне благоприятную конъюнктуру мирового рынка нефти и металлов, благодаря чему доходы бюджетной системы РФ заметно превысили прогнозные значения, что справедливо и в отношении размеров Стабилизационного фонда России. Кроме того, летом 2006 г. РФ полностью погасила свои долги перед Парижским клубом кредиторов. Все эти факторы в значительной мере способствовали тому, что рейтинговые агентства S&P's и Fitch в течение года повысили суверенные рейтинг РФ на одну ступень – до уровня «BBB+». Достаточно благоприятно складывалась ситуация и в макроэкономической сфере, определенные успехи были достигнуты и в борьбе с инфляцией – темпы роста потребительских цен по итогам года не превысили целевой уровень. В июле 2006 г. были предприняты шаги по дальнейшей либерализации валютного законодательства, что также могло отразиться на динамике рынка, поскольку были устранены последние барьеры для движения капитала.

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 2006 г. заметно превысили аналогичные показатели за 2005 г., что повышало привлекательность этих компаний в глазах инвесторов. Кроме того, продвижения в вопросах реформирования электроэнергетики и телекоммуникационного сектора (приватизация «Связьинвеста») способствовали росту акций компаний этих секторов экономики. Также немаловажным для рынка фактором стало начало свободного обращения на торговых площадках акций «Газпрома» и IPO «Роснефти», в котором активное участие приняло население.

За прошедший 2006 г. российский фондовый индекс РТС вырос на 731,58 пункта – с 1190,34 до 1921,92 пункта, что в процентном отношении к значению индекса на момент закрытия торгов 10 января 2006 г. составляет 61,46% (в 2005 г. рост составил 85,26%). Таким образом, в минувшем году фондовый рынок вновь продемонстрировал довольно внушительные показатели роста, хотя и заметно меньшие в относительных величинах, чем годом ранее. Минимальное значение индекса РТС в 2006 г. – 1190,34 пункта – было зафиксировано в первую торговую сессию прошедшего года, а 29 декабря был достигнут исторический максимум – 1921,92 пункта. Что касается актив-

ности инвесторов, то в 2006 г. она заметно выросла по сравнению с предыдущим 2005 г. В частности, оборот на классическом рынке акций в РТС в 2006 г. составил около \$16,15 млрд при средненежном обороте на уровне \$65 млн, заметно превысив показатели 2005 г. (суммарный объем торгов – около \$7,65 млрд при средненежном обороте на уровне \$30,86 млн). Таким образом, объем торгов в 2006 г. по отношению к соответствующему показателю 2005 г. вырос более чем в 2 раза.

При этом в динамике рынка можно выделить несколько характерных периодов. На протяжении января – февраля рынок вырос с 1190,34 до 1516,99 пункта по индексу РТС, после чего до середины марта последовала краткосрочная коррекция, на фоне которой индекс откатился до отметки 1351,26 пункта. Как видно из рис. 15, несмотря на свою непродолжительность, коррекционное движение сопровождалось значительным ростом оборотов торгов. Следующий период – устойчивый рост до очередных исторических максимумов, которые индекс РТС достиг 6 мая (1765,35 пункта). При этом до начала мая рынок рос на относительно более высоких объемах торгов, нежели на протяжении второй половины года, когда он восстанавливался после глубокой коррекции. Так, если в январе – мае среднемесячный объем торгов на классическом рынке РТС составил около \$1469,5 млрд, то на протяжении оставшейся части года он оставался на уровне около \$875 млн. Далее последовала достаточно глубокая коррекция, которая продолжалась до середины июня и характеризовалась снижением индекса РТС практически до минимальных за год значений – отметки 1234,82 пункта.



Источник: фондовая биржа РТС.

Рис. 15. Динамика фондового индекса РТС и объема торгов в 2006 г.

Наконец, оставшуюся часть 2006 г. можно разделить на два подпериода. Первый – это восстановление рынка до уровне 1650 пунктов по индексу РТС и последовавшее за этим техническое снижение, дальнейший рост до конца года, в рамках которого индекс РТС обновил исторический максимум, достигнутый в начале мая 2006 г. – 1853,24 пункта.

Анализируя помесечную динамику российского фондового рынка, отметим, что, несмотря на достаточно длительные праздничные выходные, в январе активность инвесторов на рынке акций оставалась на достаточно высоком уровне, что позволило основным фондовым индикаторам достичь очередных исторических максимумов. Высоким спросом пользовались бумаги Сбербанка России, «ЛУКОЙЛа» и РАО «ЕЭС России», имеющие заметный вес в фондовых индексах. Крайне важным для российского фондового рынка с точки зрения его ликвидности, привлекательности и дальнейших перспектив роста стало начало торгов акциями «Газпрома» на ФБ ММВБ, которые с первых дней свободного обращения на рынке вышли в лидеры по объему торгов. Внешнеэкономические факторы оставались также крайне благоприятными: американские индексы, мировые цены на нефть, а также цены ADR на российские акции росли достаточно высокими темпами.

В феврале влияние этих же факторов вкупе с возросшей ликвидностью в банковском секторе способствовало ускорению роста курсовой стоимости российских акций. Существенное влияние на общую динамику рынка оказали акции РАО «ЕЭС России», рост которых был следствием положительных новостей относительно хода энергореформы. Так, комментируя ее ход, президент РФ выступил за создание условий для привлечения в отрасль частных инвестиций – как отечественных, так и иностранных. Акции «Ростелекома» также заметно выросли после подписания М. Фрадковым правил использования ресурсов единой сети электросвязи РФ для обеспечения и функционирования сетей специального назначения, что является необходимым условием для приватизации «Связьинвеста». Из внешних факторов прежде всего отметим дальнейший рост мировых цен на нефть.

Первая за прошедший год коррекция на фондовом рынке произошла в начале марта. Снижение мировых цен на нефть, усиление ожиданий дальнейшего повышения процентных ставок в США, а также ряд технических факторов (относительная переоцененность некоторых российских компаний) вызвали снижение отечественного рынка акций. Вместе с тем снижение было достаточно непродолжительным, и уже с середины месяца котировки акций вновь начали расти вследствие ряда позитивных новостей как в РФ (заявление «ЛУКОЙЛа» о выкупе части собственных акций, обсуждение в Москве странами «большой восьмерки» вопросов глобальной энергетической безопасности, объявление предположительной даты IPO «Роснефти»), так и с внешних рынков (рост основных фондовых рынков).

Уверенный рост рынка продолжился и в апреле, что позволило ему достичь очередных исторических максимумов. Наиболее существенное влияние на рынок оказывали акции «Газпрома», который подал заявку в Комиссию по

ценным бумагам США на регистрацию программы ADR первого уровня, а также бумаги «Норникеля», положительная динамика которых была обусловлена повышением рекомендаций аналитиками вследствие роста мировых цен на никель. Кроме того, была повышена доля «Газпрома» в индексе MSCI, который используется многими крупными западными игроками в качестве ориентира для формирования портфелей на развивающихся рынках. Крайне чувствительным рынок оказался и к внешнеэкономическим факторам. Так, на фоне усиления напряженности вокруг иранской ядерной программы мировые цены на нефть вплотную приблизились к отметке \$70 за баррель, а российской нефти марки Urals – до \$65 за баррель. При этом рынки развитых стран продемонстрировали смешанную динамику, что позволило минимизировать число неблагоприятных для отечественного рынка факторов.

Достигнув 6 мая максимального за весь период расчета индекса РТС уровня в 1765,35 пунктов, растущий тренд сменился на нисходящий, и на рынке началась широкомасштабная коррекция. Всего за 9 торговых сессий индекс РТС снизился с достигнутого максимума до отметки в 1318,5 пункта, что в относительном выражении составило около 33,9%. В основном это было обусловлено началом вывода средств западных инвесторов со всех рынков категории «emerging», в том числе из России, вследствие повышения процентной ставки в США до 5% годовых и достаточно жестких комментариев относительно будущей политики ФРС. Кроме того, рост курсовой стоимости большинства российских акций, наблюдавшийся на протяжении довольно длительного периода, не мог продолжаться бесконечно. Наконец, снижение цен на мировом рынке нефти (стоимость «черного золота» в Нью-Йорке снизилась с \$75 до 70 за баррель) и цветных металлов также можно рассматривать в качестве одной из причин начала широкомасштабных продаж акций. В конце мая цены отыграли некоторую часть падения на фоне улучшения конъюнктуры мировых рынков, появления информации о возможном слиянии «Северстали» и компании Arcelor.

Дальнейшая динамика рынка характеризовалась повышенной волатильностью. Если в первой половине июня рынок продолжил корректироваться и приблизился практически к минимальным за весь год уровням, то во второй половине июня курсовая стоимость акций начала вновь повышаться. Падение начала месяца по-прежнему стало следствием наличия достаточно высоких процентных рисков, исходящих из США, вследствие которых чистый отток средств с развивающихся рынков с середины мая до середины июня составил около \$13,4 млрд, или 5,1% суммарного объема активов. Напротив, восстановление рынка в конце месяца было следствием крайне высоких цен на нефть, поднявшихся до уровня \$74 за баррель, а также благоприятных макроэкономических данных по РФ.

В июле на рынке акций значительных изменений цен не наблюдалось. Котировки наиболее ликвидных бумаг двигались разнонаправленно, хотя в целом за июль все же несколько выросли. Снижение волатильности рынка было обусловлено заметным снижением опасений инвесторов относительно

дальнейшей политики ФРС США, поскольку в опубликованном отчете (так называемая «бежевая книга») содержалась информация о скором завершении цикла повышения ставок вследствие некоторого замедления экономики США на фоне относительной стабильности цен. Вместе с тем на некоторое время усилилось влияние геополитической составляющей динамики мировых фондовых рынков: разгорающийся конфликт на Ближнем Востоке не способствовал росту фондовых индексов развитых стран. С другой стороны, данный фактор позволил ценам на нефть обновить исторические максимумы, что для российского рынка традиционно является благоприятным событием. Из значимых внутренних факторов отметим повышение рейтингом агентством Fitch суверенного рейтинга РФ, а также успешное IPO «Роснефти», ставшее крупнейшим первичным размещением акций среди российских компаний, выручка от которого составила \$10,4 млрд. Примечательно, что компания стала первой в России, кто успешно разместил часть акций непосредственно среди населения.

В августе на российском фондовом рынке после летнего затишья восстановилась торговая активность. Правда, основной спрос был сконцентрирован на нескольких «голубых фишках» («Газпром», Сбербанк России). На очередном заседании ФРС ставка была оставлена без изменений на уровне 5,25% годовых, что оказало положительное влияние не только на американский, но и на российский рынок акций. Однако в августе началось заметное снижение мировых цен на нефть, которое продолжилось и в сентябре (стоимость нефти марки Brent в августе-сентябре снизилась с \$75 до 60 за баррель, Urals – с \$70 до 55 за баррель), что негативно сказалось на котировках нефтяных компаний и всего рынка в целом. Некоторую поддержку рынку в сентябре оказала положительная динамика американского и других фондовых рынков, а также ряд благоприятных корпоративных новостей относительно реформы электроэнергетики, повышения международных рейтингов несколькими российскими компаниям, в том числе из телекоммуникационного сектора. В результате в конце сентября снижение рынка приостановилось, и акции вновь начали плавно расти в цене.

С одной стороны, снижающиеся цены на нефть по-прежнему оказывали давление на цены. С другой стороны, в условиях появления ряда положительных факторов, среди которых неизменность процентных ставок в США и вероятность их возможного снижения, а также рост мировых фондовых индексов, рынок перестал быть столь чувствительным к «нефтяному» фактору, как это наблюдалось в августе и сентябре. Из внутренних положительных факторов отметим успешное IPO ряда российских компаний (ТМК, ОГК-5), спрос на которые в несколько раз превышал предложение и свидетельствовал о высоком интересе инвесторов к российским компаниям.

В ноябре рост продолжился, причем его темпы заметно увеличились. Благодаря этому в середине декабря индекс РТС обновил исторические максимумы, достигнутые в мае, и 15 декабря закрылся на отметке 1853,24 пункта. Причиной столь заметного роста стало улучшение ситуации на мировом

рынке нефти, где «черное золото» снова торговалось на уровне \$63–65 за баррель в ожидании сокращения добычи ОПЕК и роста спроса на топливо в США в зимний период. Кроме того, высоким спросом инвесторов пользовались акции энергетического сектора из-за положительных результатов обсуждения энергореформы в администрации президента, а также акции телекоммуникационных компаний.

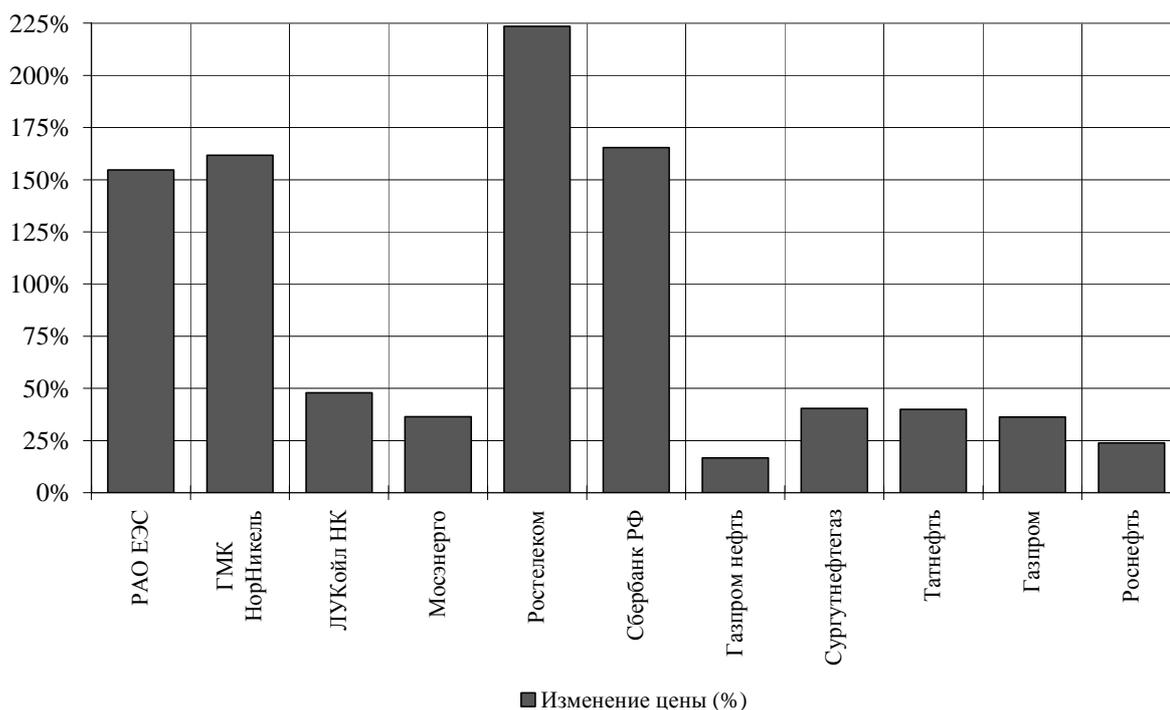
Декабрь в ушедшем году не стал исключением: рынок акций продемонстрировал традиционное «предновогоднее ралли». Акции росли вследствие улучшения конъюнктуры на мировом рынке нефти, фондовых рынках других стран, а также в целом благоприятного внутреннего новостного фона. При этом основной спрос инвесторов в декабре предъявлялся на акции несырьевого сектора экономики и, в частности, Сбербанк России, РАО «ЕЭС России» и «Ростелекома».

В 2006 г., как и годом ранее, стоимость наиболее ликвидных российских акций заметно возросла (рис. 16). Так, наиболее прибыльными в прошедшем году стали инвестиции в акции ОАО «Ростелеком», курсовой доход по которым составил 223,47% (28,18% в 2005 г.). Столь высокие темпы роста, по видимому, можно объяснить ожиданием инвесторами скорейшей приватизации «Связьинвеста». Несколько меньшей доходностью характеризовались акции ОАО «Сбербанк России», подорожавших на 165,38% (156,92% в 2005 г.). Вслед за ними в рейтинге наиболее прибыльных акций расположились бумаги ГК «Норильский никель», которые за год подорожали на 161,7% (12,36% в 2005 г.). Достаточно высокий темп прироста курсовой стоимости продемонстрировали бумаги РАО «ЕЭС России», подорожавшие в 2006 г. на 154,72% (53,07% в 2005 г.). Что касается остальных акций, то их стоимость выросла в несколько меньшей степени: ОАО «ЛУКОЙЛ» – 47,82% (100,34% в 2005 г.), «Сургутнефтегаз» – 40,37% (49,23% в 2005 г.), «Татнефть» – 40,06% (127,87% в 2005 г.), «Мосэнерго» – 36,43% (–4,76% в 2005 г.), «Газпром» – 36,26% и «Роснефть» – 23,98%. Самые низкие темпы роста из всех «голубых фишек» были зафиксированы по акциям «Газпром нефти» (бывшей «Сибнефти»), стоимость которых в 2006 г. выросла лишь на 16,69%.

Среди компаний «второго эшелона» максимальным приростом курсовой стоимости по итогам 2005 г. отметились акции ОАО «Челябэнерго» (447,95%), ОАО «ТКЗ Красный Котельщик» (439,1%), ОАО «Псковэнерго» (423,53%). При этом активность торгов по перечисленным бумагам оставалась на относительно низком уровне. Так, с акциями ОАО «Челябэнерго» было совершено 22 сделки, с акциями ОАО «ТКЗ Красный Котельщик» – 26 сделок, с акциями ОАО «Псковэнерго» – 34 сделки.

Лидером по обороту в РТС в 2006 г. стали акции РАО «Газпром», на долю которых пришлось около 39,8% суммарного оборота на классическом рынке РТС. Несомненно, столь заметный скачок был во многом обусловлен началом свободного обращения акций РАО «Газпром». Следом за ними следуют акции РАО «ЕЭС России», доля которых в суммарном объеме торгов составила 16,7% против 25,86% в 2005 г. Далее идут акции ОАО «ЛУКОЙЛ» с показателем на

уровне 13,9% (29,55% в 2005 г.). На четвертом и пятом местах со значительным отставанием находятся акции ГК «Норильский никель» и ОАО «Сбербанк России», доля которых в общем объеме торгов в РТС в 2006 г. составила соответственно 5,9% (9,7% в 2005 г.) и 4,8% (5,6% в 2005 г.). Таким образом, в 2006 г. доля операций с акциями 5 указанных эмитентов в РТС составила около 80,8%, что заметно выше аналогичного показателя за предыдущий год (71,28%).



Источник: фондовая биржа РТС.

Рис. 16. Изменение курсовой стоимости «голубых фишек» по итогам 2005 г.

По данным на 29 декабря 2006 г., пятерка компаний – лидеров по размеру капитализации выглядела следующим образом: «Газпром» – \$272,25 млрд, «Роснефть» – \$83,19 млрд, «ЛУКОЙЛ» – \$74,18 млрд (\$50,5 млрд в 2005 г.), Сбербанк России – \$65,6 млрд (\$24,89 млрд в 2005 г.), «Сургутнефтегаз» – \$54,7 млрд (\$38,5 млрд в 2005 г.). Рейтинг компаний по уровню капитализации в 2006 г. по сравнению с 2005 г. изменился незначительно. Важно отметить, что по результатам прошедшего года четыре из пяти наиболее капитализированных компаний России представляют нефтегазовый сектор против трех компаний в 2005 г., что стало следствием крайне благоприятной конъюнктуры сырьевых рынков в 2006 г. Среди компаний несырьевого сектора экономики наибольшую капитализацию, как и в прошлом году, имеет Сбербанк России.

### Рынок срочных контрактов

С каждым годом оборот рынка срочных контрактов FORTS существенно увеличивается, и 2006 г. не стал исключением. Так, по результатам прошедшего года суммарный оборот торгов фьючерсами и опционами на этом сегменте финансового рынка России составил около 2 708,5 млрд руб. против 711,54 млрд руб. в 2005 г. Иными словами, оборот рынка срочных контрактов FORTS в 2006 г. вырос практически в 3 раза по сравнению с предыдущим годом. Участниками торгов было заключено более 5 млн сделок и 89,6 млн контрактов (около 1,96 млн сделок и 54,87 млн контрактов в 2005 г.). Среднедневной объем открытых позиций по стандартным контрактам составил в 2006 г. около 64,6 млрд руб., 2,24 млн контрактов и вырос по сравнению с 2005 г. в 2,6 раза в рублях и на 37,2% в контрактах (в 2005 г. 18 млрд руб., 1,63 млн контрактов). В течение 2006 г. объем открытых позиций достигал максимального значения в 147,8 млрд руб. (12 декабря) и 4,19 млн контрактов (тогда же). В сегменте срочных контрактов в 2006 г., как и годом ранее, основную долю составляли операции с фьючерсами: на них приходилось около 88% суммарного объема торгов, или 2 397 млрд руб. (630,53 млрд руб. в 2005 г.), тогда как по опционам было заключено сделок всего лишь на 311,4 млрд руб. (81,01 млрд руб. в 2005 г.). Таким образом, в прошедшем году доля операций с опционами по обороту не изменилась по сравнению с 2005 г.

Некоторые изменения произошли в рейтинге по объему торгов отдельными контрактами. Так, после появления на рынке в 2005 г. фьючерса на индекс РТС в 2006 г. он стал наиболее популярным инструментом среди инвесторов: на его долю пришлось около 27,76% суммарного оборота в FORTS. Следом за ним шли контракты на акции ОАО «Газпром» и ПАО «ЕЭС России», на которые в 2006 г. пришлось 27,74 и 20,79% суммарного объема торгов, соответственно (21,62 и 27,37% в 2005 г.). Далее с большим отставанием идут фьючерсы на акции «ЛУКОЙЛа» (7,77% оборота против 17,59% в 2005 г.). Наиболее популярными среди опционов стали опционы на фьючерсы на акции ОАО «Газпром» – 3,95% суммарного оборота срочного рынка.

В 2006 г. на рынке появилось несколько новых инструментов. 14 февраля были запущены торги фьючерсным контрактом на корзину 10-летних облигаций Москвы, который стал первым производным финансовым инструментом на долгосрочную процентную ставку. 20 февраля началось обращение фьючерсного контракта на еврооблигации РФ с погашением в 2030 г. Благодаря запуску этого фьючерсного контракта возник новый биржевой инструмент по хеджированию рисков. Кроме того, у участников рынка появилась возможность с минимальными издержками осуществлять арбитраж между 30-ми евробондами и US Treasuries. 30 мая начались торги фьючерсами на ставку межбанковского рынка MosIBOR (Moscow Inter – Bank Offered Rate), который стал первым инструментом позволяющим хеджировать риски по краткосрочным ставкам. 8 июня стартовали торги фьючерсами на нефть марки Urals и золото, что ознаменовало начало этапа развития товарного рынка FORTS. В дальнейшем расширение линейки товарных контрактов возможно за счет оп-

ционов на нефть и золото, а также фьючерсов на нефтепродукты. Наконец, 16 октября началось обращение фьючерсного контракта на обыкновенные акции ОАО «Роснефть» и опционов на фьючерсный контракт на обыкновенные акции ОАО ГМК «Норильский никель». С запуском новых инструментов на срочном рынке FORTS сформировался полный набор производных на все «голубые фишки» российского фондового рынка. Таким образом, на текущий момент участники FORTS имеют возможность проводить операции по 16 фьючерсным и 7 опционным контрактам.

### Рынок корпоративных облигаций

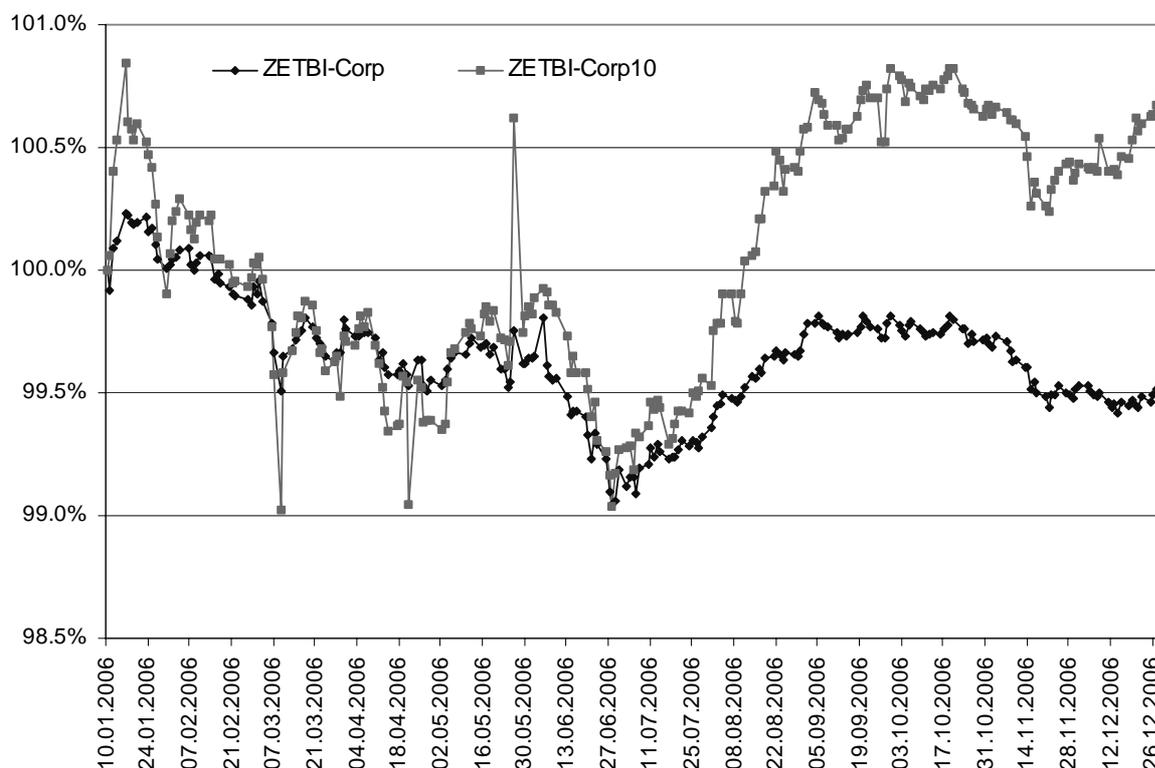
В 2006 г. на рынке корпоративных и региональных облигаций наблюдалась в целом стабильная ситуация. Однако по сравнению с рынком акций рынок корпоративных облигаций в 2006 г. не продемонстрировал четко выявленной динамики. Об этом, в частности, свидетельствует динамика индексов корпоративных облигаций, рассчитываемых банком «Зенит» на основе рыночных котировок облигаций, торгуемых на ММВБ. Так, по итогам 2006 г. индекс ZETBI-Corp снизился на 0,43 пункта (-0,39%) со 111,52 до 111,09 пункта. При этом индекс ZETBI-Corp10, рассчитываемый на основе котировок наиболее ликвидных корпоративных облигаций, за прошедший 2006 г., напротив, несколько вырос – со 118,2 до 119,11 пункта.

По сравнению с рынком государственных облигаций котировки корпоративного долга на протяжении 2006 г. характеризовались несколько более высокой волатильностью. При этом для всего года можно выделить три периода, на протяжении которых цены вели себя по-разному (рис. 17). Первый из них – период с января по июнь, когда на рынке преобладал нисходящий тренд. Второй период – с июля по сентябрь, когда рынок в целом несколько вырос, тогда как наиболее ликвидные выпуски остановились вблизи максимальных для 2006 г. уровней. Наконец, на протяжении третьего периода рынок в целом остался на достигнутых к концу октября уровнях, несмотря на заметное падение в ноябре и рост в декабре.

Переходя к анализу ежемесячной динамики котировок, отметим, что длительные праздники в январе негативно отразились на активности инвесторов на рынке корпоративного и регионального долга. Несмотря на это, в начале января котировки наиболее ликвидных выпусков немного повысились. Анализируя внешние факторы, отметим, что динамика американских облигаций и российских еврооблигаций способствовала падению цен корпоративных обязательств. Напротив, внутриэкономические факторы оказывали поддержку бумагам: рубль укреплялся по отношению к доллару США, ликвидность оставалась на приемлемом уровне. Относительно спокойной оставалась ситуация на первичном рынке, где объем предложения был крайне низким.

В феврале – марте на рынке преобладала умеренно негативная динамика. Усилилось влияние фактора первичного рынка: значительный объем первичных предложений способствовал оттоку средств со вторичного рынка. Кроме того, дополнительное давление на цены оказывал валютный рынок, где

в первой половине марта наблюдалось ослабление рубля по отношению к доллару США. По-видимому, движение рынка в значительной степени определялось ожиданиями дальнейшего повышения ставок на развитых рынках, поскольку остальные факторы в целом не способствовали снижению рынка: котировки российских еврооблигаций оставались устойчивы, к концу месяца рубль восстановил свои позиции относительно доллара. При этом дополнительной причиной снижения рынка в марте стало повышение процентных ставок развитыми странами (США, Европа, Япония), что свидетельствовало о снижении привлекательности вложений в развивающиеся рынки как рынки с более высоким риском, и увеличение стоимости заимствований.



Источник: банк «Зенит».

*Рис. 17. Динамика ценовых индексов корпоративных облигаций в 2006 г. (10 января 2006 г. = 100%)*

На протяжении следующего месяца активность инвесторов на рынке корпоративных облигаций заметно выросла, что, однако, не привело к формированию четко выраженного положительного тренда: котировки наиболее ликвидных выпусков двигались разнонаправленно. Основным внешнеэкономическим фактором продолжала оставаться неопределенность относительно дальнейших приоритетов денежно-кредитной политики ФРС США, что непосредственным образом влияет на активность западных инвесторов на развивающихся рынках. Позитивных настроений инвесторам не добавлял очередной виток мировых цен на нефть, а также напряженность отношений Запада и

Ирана. Рост ставок на межбанковском рынке оказывал дополнительное давление на цены. Даже заметный рост курса рубля по отношению к доллару не смог стимулировать увеличения спроса на облигации.

Май ознаменовался умеренным ростом котировок большинства ликвидных выпусков корпоративных облигаций при достаточно высокой активности на рынке. При этом рынок оказался достаточно устойчив к негативным внешним факторам. По-видимому, это может объясняться тем, что в условиях массового сброса активов на рынке акций и общего ухудшения ситуации на мировых рынках корпоративные облигации рассматривались инвесторами в качестве относительно наиболее привлекательной возможности вложения средств. Кроме того, изначально структуры инвесторов на рынке акций и корпоративных облигаций могла различаться: если операции с акциями чаще всего носят краткосрочный и спекулятивный характер, то вложения в корпоративные бумаги более консервативны по своей сути, и инвесторы, осуществляющие такие инвестиции, в значительно меньшей степени реагируют на краткосрочные колебания рыночной конъюнктуры и ориентируются на фундаментальные показатели эмитентов. Нельзя игнорировать и фактор ликвидности, который традиционно является одним из наиболее значимых для долгового рынка РФ, а также продолжающееся укрепление национальной валюты.

Однако майский рост оказался недолгим, и уже с июня рынок вновь начал снижаться. При этом снижение затронуло достаточно широкий спектр бумаг. Активность инвесторов оставалась достаточно высокой, что свидетельствовало не только о техническом, но и о фундаментальном характере снижения. Неопределенность политики ФРС США оставалась одним из основных фундаментальных факторов для финансовых рынков многих стран. Комментарии денежных властей США свидетельствовали о том, что инфляция выходит из «комфортного диапазона», что говорило о высокой вероятности дальнейшего пересмотра ставок в сторону повышения. Таким образом, если в мае этот фактор в основном сказался на рынке акций, то в июне закономерно оказал влияние и на долговой рынок. Основными факторами поддержки, как и несколькими месяцами ранее, являлись достаточно высокий уровень ликвидности в банковском секторе и укрепление рубля по отношению к доллару США.

Как и для других сегментов российского финансового рынка, июль стал месяцем смены тенденции для рынка корпоративного долга. Во многом это было обусловлено общим улучшением конъюнктуры на мировом долговом рынке и рынке российских еврооблигаций в частности. Высокая ликвидность и снижение инфляции в РФ оказывали дополнительную поддержку котировкам. На первичном рынке был размещен достаточно большой объем облигаций, что в определенной степени сдерживало котировки. Постепенный рост цен корпоративных облигаций продолжился и в августе вследствие высокой ликвидности (ставки МБК находились на уровне 2–3% годовых), повышения рейтинга РФ месяцем ранее, благоприятной ситуации на рынке внешнего

долга и снижения инфляционных ожиданий. Снижение первичного предложения дополнительно стимулировало ощутимый рост активности на рынке.

Двухмесячный рост, наблюдавшийся в августе и сентябре, в октябре сменился разнонаправленной динамикой цен, в результате чего котировки по итогам месяца изменились незначительно. Внешние факторы носили в целом негативный оттенок. Так, возможность повышения процентной ставки в еврозоне и неизменность ставки в США сдерживали рост котировок не только валютных, но и рублевых облигаций. Кроме того, наблюдался рост волатильности номинального обменного курса доллара при его относительной стабильности к рублю. В ситуации заметного снижения мировых цен на нефть инвесторы понимали, что поддержки со стороны данного фактора, которая наблюдалась на протяжении большей части 2006 г., ожидать более не приходится. Внутренние факторы также сдерживали рост – снижение ликвидности, большой объем первичных размещений. Несмотря на то что к концу сентября доходность по наиболее качественным выпускам приблизилась к минимальным уровням, заметное изменение структуры основных факторов оказывало все большее давление на цены. Позитивной для рынка стала информация о повышении рейтинговым агентством S&P's долгосрочных кредитных рейтингов РФ.

В конце октября рынок начал плавно снижаться. Внешний фон оставался в целом нейтральным. С одной стороны, процентные ставки в США и Европе остались неизменными, что способствовало стабилизации котировок по облигациям. С другой стороны, заметное ухудшение ситуации на сырьевых рынках оказывало противоположное влияние на цены корпоративных облигаций. Снижение цен (Brent) ниже отметки \$60 за баррель способствовало снижению цен российских акций, а вслед за ними – и корпоративных облигаций. Внутренние факторы также носили преимущественно негативный оттенок: предложение на первичном рынке оставалось на высоком уровне, в конце месяца существенно ухудшилась ситуация с ликвидностью (ставки МБК доходили до 7–10% годовых).

В ноябре единая тенденция на рынке отсутствовала, хотя по итогам месяца многие выпуски и продемонстрировали небольшой рост. Основными факторами, сдерживающими повышение котировок, стали заметное ухудшение ситуации с ликвидностью в банковском секторе, а также большой объем первичных размещений. С другой стороны, значительное укрепление рубля к доллару США крайне положительно сказалось на привлекательности рублевых активов и способствовало росту спроса на корпоративные облигации. Снижение уровня доходности на внешнем рынке также поддерживало рынок рублевого долга. В декабре конъюнктура рынка улучшилась, причиной чему стали хорошие макроэкономические данные, рост финансовых показателей деятельности компаний и повышение рейтингов ряда из них. Ликвидность также улучшилась. Наиболее значимым негативным фактором стал высокий уровень предложения на первичном рынке, который отвлекал на себя часть средств со вторичного рынка.

В целом за 2006 г. суммарный объем первичных размещений на рынке корпоративного и субфедерального долга составил около 515,4 млрд руб. (около 464,4 млрд руб. на займы компаний и банков) против приблизительно 311 млрд руб. в 2005 г. Таким образом, можно констатировать существенное увеличение первичного предложения на рынке корпоративного и регионального долга. На фоне общего роста активности эмитентов на первичном рынке в 2006 г. наблюдалось и более равномерное распределение аукционов по размещению в течение года. Так, максимальный объем размещений корпоративных и региональных облигаций на первичном рынке был зафиксирован, как и годом ранее, в декабре и составил около 85,8 млрд руб. (около 75,1 млрд руб. в декабре 2004 г.), тогда как минимальный составил 13,9 млрд и наблюдался в мае (9,05 млрд руб. в мае 2005 г.). Таким образом, месяцами максимального и минимального первичного предложения на рынке корпоративного и субфедерального долга, как и в 2005 г., стали декабрь и май соответственно.

#### Факторы динамики российского фондового рынка

Динамика российского фондового рынка в 2006 г. определялась целым рядом факторов, которые для удобства можно условно подразделить на следующие группы:

- внутривалютная ситуация;
- взаимоотношения с международными финансовыми институтами и организациями;
- ситуация на международных финансовых рынках;
- ситуация на мировых рынках сырья (в частности, нефти);
- корпоративные новости.

Каждая из представленных групп факторов на протяжении 2006 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 немного подробнее, а ситуация на мировых рынках сырья (в частности, нефти) рассмотрена в разделе 3.1.3.

#### Внутривалютная ситуация

Внутривалютная ситуация в России на протяжении 2006 г. оставалась довольно благоприятной для финансовых рынков. Прежде всего, отметим, что публикуемая статистическая информация свидетельствовала о росте российской экономики. Определенные проблемы наблюдались в первой половине года и были связаны со значительным ускорением инфляционных процессов, превысивших официально утвержденные параметры. Это способствовало формированию инфляционных ожиданий и прежде всего отражалось на уровне доходности долговых инструментов. Однако во второй половине года инфляцию удалось взять под контроль, а некоторые официальные лица в правительстве и ЦБ РФ высказывались с надеждой на

то, что инфляцию все-таки удастся удержать в рамках заранее утвержденных значений. Другим важным фактором динамики финансовых рынков стал рост мировых цен на нефть. Как и годом ранее, он способствовал не только дальнейшему улучшению бюджетных показателей РФ, но и росту поступлений в Стабилизационный фонд, средства которого летом частично были использованы для окончательного погашения задолженности России перед Парижским клубом кредиторов.

Кроме того, на протяжении всего года практически отсутствовали сообщения о налоговых претензиях к крупнейшим российским компаниям, как это было на протяжении 2004–2005 гг. Если у налоговых органов и возникали претензии к отдельным налогоплательщикам, то, как правило, разногласия решались в процессе взаимодействия сторон. Вместе с тем государство продолжило курс на повышение своего участия в отдельных секторах экономики. В частности, в конце года активизировались проверки компании ТНК-ВР и реализуемых при ее участии проектов СРП. По официальной версии, основной причиной повышенного внимания к компании стало нарушение природоохранного законодательства. Однако можно предположить, что упомянутые проекты являются достаточно привлекательным активом, а условия, по которым они заключались изначально, могли оказаться неприемлемыми для текущего руководства страны.

Наконец, нельзя не отметить тот факт, что в прошедшем году были приняты некоторые решения относительно проводимых в стране инфраструктурных реформ. В частности, президент высказывался за необходимость создания условий для привлечения отечественных и иностранных инвестиций в электроэнергетику страны. Осенью довольно успешно прошло обсуждение хода энергореформы, что также можно рассматривать в качестве одного из факторов поддержки для отечественного рынка. Кроме того, периодически появлялись комментарии о необходимости приватизации «Связьинвеста», что уже давно ожидается рынком и, как правило, рассматривается в качестве фактора роста акций телекоммуникационных компаний.

#### Взаимоотношения с международными финансовыми институтами и 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 лет и эффективной политики по управлению внешним долгом России.

Так, в июле международное рейтинговое агентство Fitch повысило суверенный рейтинг РФ по обязательствам в иностранной и национальной валюте до уровня «BBB+» с «BBB», прогноз рейтинга – «стабильный». Представители агентства объяснили повышение странового рейтинга РФ несколькими причинами, одной из которых является быстрое укрепление макроэкономических и финансовых позиций России из-за высоких цен на сырьевых рынках, снижающее вероятность будущих рисков по обслуживанию государственного

долга. В агентстве ожидается, что к концу года Россия станет внешним нетто-кредитором по государственному долгу в объеме более \$200 млрд, что обеспечит существенный запас прочности на случай возможных резких негативных изменений. В сентябре другое рейтинговое агентство – Standard&Poor's повысило долгосрочный кредитный рейтинг РФ по обязательствам в иностранной валюте с «BBB» до «BBB+», в национальной валюте – с «BBB+» до «A-». Прогноз рейтингов – «стабильный». Согласно пресс-релизу агентства, данное решение обусловлено увеличением золотовалютных резервов РФ, улучшением показателей бюджета расширенного правительства, а также взвешенным подходом правительства к решению проблем макроэкономической стабильности.

Другим свидетельством признания роли российских компаний является включение их акций в глобальные фондовые индексы. Так, в 2006 г. агентство Morgan Stanley Capital International не только включило акции «Газпрома» в расчет индекса MSCI Russia, но в течение года повышало их вес в индексе.

Повышение суверенных рейтингов РФ в 2006 г. было в значительной степени обусловлено крайне успешной политикой по управлению внешним государственным долгом. Так, в июне РФ завершила переговоры о досрочном погашении оставшейся части долга Парижскому клубу кредиторов, которая составляла около \$22 млрд. Сделка была завершена в августе текущего года.

#### Ситуация на международных финансовых рынках

Прошедший 2006 г. характеризовался заметным улучшением конъюнктуры мировых фондовых рынков (см. табл. 37).

В частности, американские фондовые индикаторы в 2006 г. продемонстрировали достаточно сильный рост. Так, по итогам года американский фондовый индекс Dow Jones вырос на 1289 пунктов (14,90%), индекс NASDAQ Composite вырос на 168,87 пункта (7,65%). Для динамики американских фондовых индикаторов можно также выделить два периода с различными тенденциями (рис. 18). В частности, если в первой половине года рынок в целом проявлял разнонаправленное движение, то во второй половине года индексы уверенно росли.

Анализируя основные факторы динамики, отметим, что среди них основными для 2006 г. стали ужесточение денежно-кредитной политики ФРС США, макроэкономические новости, динамика мировых цен на нефть, корпоративные новости, а также рост геополитической напряженности на Ближнем Востоке.

Таблица 37

**Динамика мировых фондовых индексов в 2006 г.**

Данные на 29 декабря	Значение	Изменение за 2006 г. %
PTC (Россия)	1921,92	61,45
Dow Jones Industrial Average (США)	12463,15	14,90
NASDAQ Composite (США)	2415,29	7,65
S&P 500 (США)	1418,30	11,78
FTSE 100 (Великобритания)	6220,80	9,50
DAX-30 (Германия)	6596,92	21,04
CAC-40 (Франция)	5541,76	16,55
Swiss Market (Швейцария)	8785,70	15,17
Nikkei-225 (Япония)	17225,83	5,28
Bovespa (Бразилия)	44474,00	32,73
IPC (Мексика)	26448,32	47,54
IPSA (Чили)	2693,22	38,85
Straits Times (Сингапур)	2985,83	26,01
Seoul Composite (Южная Корея)	1434,46	3,25
ISE National-100 (Турция)	39117,46	-1,69
Morgan Stanley Emerging Markets Free Index	912,66	29,09

Отметим, что значимость первого из факторов в 2006 г. заметно возросла. В первой половине года ФРС несколько раз повышала ставку, что сказывалось на котировках американских акций. Решение о повышении процентной ставки принималось исходя из макроэкономической статистики, которая в первой половине года свидетельствовала о стабильном росте экономики, но и об усилении инфляционных рисков. Дополнительным фактором повышения инфляции являлся значительный рост мировых цен на энергоносители, поскольку американская экономика зависима от поставок нефти и нефтепродуктов. Ряд корпораций в начале года обнародовал негативные прогнозы относительно производственных и финансовых показателей, что стало дополнительным барьером для котировок. Кроме того, определенное негативное влияние оказывало развитие ситуации вокруг иранской ядерной программы. Отсутствие компромисса между администрацией США и правительством Ирана повышало риск введения не только экономических санкций со стороны США и ряда развитых стран, но и допускало возможность начала военной операции. Все это также негативно отражалось на поведении инвесторов.

Напротив, начиная с июля макроэкономическая статистика свидетельствовала о некотором охлаждении экономики и снижении инфляционных рисков. В связи с этим ФРС было принято решение не менять процентную ставку. Благодаря этому многие инвесторы пересмотрели свои прогнозы относительно

уровня процентной ставки и, более того, допускали даже возможность ее некоторого снижения при сохранении тенденций, наблюдаемых в конце года.

Что касается фондовых рынков других стран, то они также выросли по итогам 2006 г. Так, фондовые индикаторы стран Европы выросли несколько сильнее американских индексов. Немецкий DAX-30 прибавил за год 21,04%, французский CAC-40 –16,55%. Одним из факторов динамики европейского фондового рынка стало повышение процентной ставки ЕЦБ. Еще более благоприятная ситуация складывалась на рынках развивающихся стран, фондовые рынки которых в 2006 г. продемонстрировали рост, который в большинстве случаев измерялся несколькими десятками процентов в год. В результате рост агрегированного фондового индекса развивающихся стран, рассчитываемый компанией Morgan Stanley по итогам года, составил около 29,09%.

В целом влияние рынков развитых стран 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, что в среднесрочной перспективе могло сказаться на уровне ликвидности этих рынков из-за оттока средств крупных американских фондов и других институциональных инвесторов.

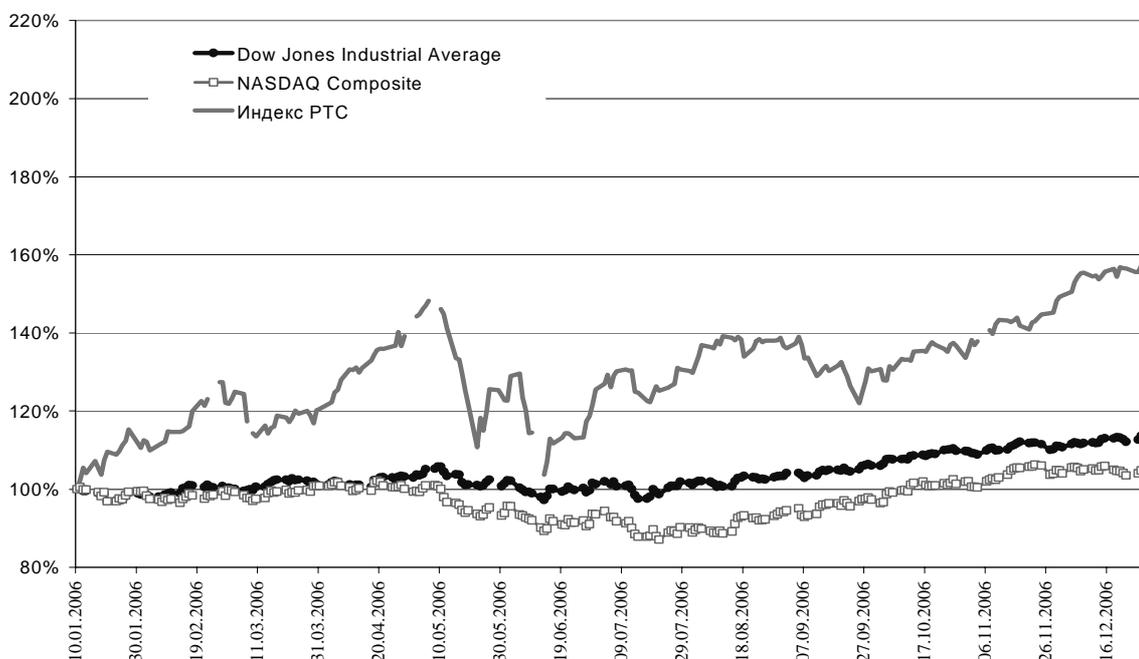


Рис. 18. Динамика американских индексов Dow Jones и NASDAQ в 2006 г. (10 января 2006 г. = 100%)

Корпоративные новости

**Изменение кредитных рейтингов.** Заметные улучшения в функционировании некоторых российских корпораций отразились в присвоении им долгосрочных кредитных рейтингов или пересмотре уже существующих.

Так, в конце марта 2006 г. международное рейтинговое агентство Standard&Poor's сообщило о решении повысить долгосрочный кредитный рейтинг ОАО «Ростелеком» с «В+» до «ВВ-» со стабильным прогнозом. Как говорится в отчете S&P, на решение о повышении кредитного рейтинга ОАО «Ростелеком» повлияло дальнейшее укрепление финансового положения компании, обусловленное позитивными результатами операционной деятельности и низким уровнем задолженности. Агентство S&P's позитивно оценило стабильные операционные результаты, а также эффективные действия менеджмента компании по сокращению издержек, направленные на поддержание высокого уровня рентабельности. При этом дальнейшее снижение долговой нагрузки и положительный свободный денежный поток способствовали поддержанию высокого уровня ликвидности компании.

Кроме того, в мае компания сообщила о повышении агентством Standard&Poor's рейтинга корпоративного управления компании по российской шкале до уровня «РКУ-6,2». Рейтинг по международной шкале подтвержден на уровне «РКУ-6». Общий рейтинг компании складывается из присуждаемых баллов по отдельным компонентам, оцениваемым по шкале от 1 до 10. Так, баллы по «структуре собственности и влиянию акционеров» по итогам года были несколько снижены с 5/5,3 до 5/5,2 (первая оценка отражает баллы по международной шкале, вторая — по российской), как и баллы, отражающие «права финансово заинтересованных лиц и отношения с ними» с 7+/7,5 до 7/7,3. Баллы, присуждаемые за «финансовую прозрачность компании и раскрытие информации», были подтверждены на уровне 6+/6,9. В то же время улучшение в компоненте «Состав и практика работы совета директоров» «Ростелекома» позволили агентству S&P поднять баллы с 5+/5,7 до 5+/5,9. Агентство Standard & Poor's позитивно оценило уровень информационной открытости компании, создание должности корпоративного секретаря, активную работу комитетов совета директоров, в частности комитета по аудиту, и принятие объективной программы вознаграждения членов руководства. Высокой оценки S&P также заслужило внимание руководства компании к совершенствованию стандартов корпоративного управления в соответствии с современными международными требованиями.

Дважды в 2006 г. пересматривался рейтинг ОАО «ЛУКОЙЛ». 13 апреля рейтинговое агентство Fitch присвоило компании рейтинг эмитента по обязательствам в иностранной и национальной валютах на уровне «ВВВ-», а также краткосрочный рейтинг на уровне «F3». Прогноз по рейтингам – «стабильный». Одновременно агентство присвоило рейтинг «ВВВ-» выпуску конвертируемых облигаций ОАО «ЛУКОЙЛ» на \$350 млн, эмитированных LUKinter Finance BV. Как отмечается в заявлении агентства, «стабильный» прогноз по рейтингу основан на сохранении высокой прибыльности деятельности компании в будущем, что будет обеспечено стабильным ростом добычи нефти и

выпуска нефтепродуктов, сохранением благоприятной ценовой конъюнктуры на мировом рынке нефти и увеличением доступа «ЛУКОЙЛа» к привлекательным экспортным рынкам, особенно в Северной Америке. С другой стороны, неблагоприятное налоговое законодательство, высокие экспортные пошлины и затраты на транспортировку, а также повышение конкуренции на российском рынке нефтепродуктов являются угрозой для рейтинга.

11 июля рейтинговое агентство Standard&Poor's повысило долгосрочные кредитные рейтинги ОАО «ЛУКОЙЛ» с «ВВ» до «ВВ+». Прогноз рейтинга – «позитивный». Одновременно рейтинг по российской шкале был повышен с «ruAA» до «ruAA+». Повышение рейтингов отражает продолжающийся рост прибыльности компании: в I квартале 2006 г. чистая прибыль в расчете на баррель добычи составила \$9, что на 29% больше по сравнению с I кварталом 2005 г. Standard&Poor's ожидает, что в будущем прибыль группы «ЛУКОЙЛ» и ее устойчивость к понижению цен на нефть продолжат увеличиваться за счет стремительно растущей добычи газа.

Кредитный рейтинг ГК «Норильский никель» в 2006 г. также был повышен двумя ведущими рейтинговыми агентствами. Так, 8 августа международное рейтинговое агентство Standard&Poor's повысило рейтинги ОАО «ГМК «Норильский никель» с «ВВ+» до «ВВВ-». Это самый высокий уровень среди частных компаний России. Прогноз рейтинга – «стабильный». Одновременно рейтинг по российской шкале подтвержден на уровне «ruAA+». По совокупности представленных рейтингов (Fitch – «ВВВ-», Moody's – «Ba1» и Standard & Poor's – «ВВВ-») «Норильский никель» удерживает лидирующие позиции с наивысшим рейтингом среди частных российских компаний.

А 9 октября международное рейтинговое агентство Moody's Investors Service повысило корпоративный рейтинг ОАО «ГМК "Норильский никель"» до «Baa2» с «Ba1», т.е. сразу на две ступени, доведя его до инвестиционного уровня. Рейтинг по необеспеченным долговым обязательствам повышен на 3 ступени до «Baa2» с «Ba2», по национальной шкале агентства Moody's Interfax – до «Aaa.ru» с «Aa1.ru». Повышение рейтинга, как говорится в сообщении агентства, отражает сильные фундаментальные показатели компании. Прогноз рейтингов – «стабильный». По совокупности представленных рейтингов (Fitch – «ВВВ-», Moody's – «Baa2» и Standard & Poor's - «ВВВ-») «Норильский никель» удерживает лидирующую позицию с наивысшим рейтингом среди частных российских компаний. Данные рейтинги отражают уникальную ресурсную базу и устойчивое финансовое положение компании, а также лидирующие позиции ГК «Норильский никель» на мировом рынке никеля, палладия, платины, меди.

**Результаты финансовой деятельности.** В августе – декабре 2006 г. многие компании опубликовали финансовые результаты своей деятельности в текущем году, среди которых отметим следующие.

5 декабря 2006 г. РАО «ЕЭС России» опубликовало консолидированную финансовую отчетность за 1-е полугодие 2006 г., подготовленную в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО). Так, доходы Группы РАО «ЕЭС России» от основной деятельности за 1-е полуго-

дие 2006 г. составили 453,3 млрд руб., что на 62,2 млрд руб. выше показателя за аналогичный период прошлого года. Прибыль от основной деятельности Группы за 6 месяцев 2006 г. выросла по сравнению с I полугодием 2005 г. на 6,6 млрд руб. (на 14%) и составила 53,4 млрд руб. Прибыль до налогообложения составила 47,2 млрд руб., увеличившись на 8,5 млрд руб. Чистая прибыль Группы ПАО «ЕЭС России» за январь – июнь 2006 г. составила 27,2 млрд руб. По сравнению с 1-м полугодием 2005 г. произошел рост чистой прибыли на 5,3 млрд руб. (на 24%), связанный с ростом прибыли от основной деятельности на 6,6 млрд руб. и снижением финансовых расходов на 1,6 млрд руб.

21 декабря ОАО «Газпром» представило не прошедшую аудит консолидированную промежуточную сокращенную финансовую отчетность за 1-е полугодие 2006 г., подготовленную в соответствии с Международным стандартом финансовой отчетности 34 «Промежуточная финансовая отчетность» (МСФО (IAS) 34). Так, за 6 месяцев 2006 г. чистая выручка от продаж газа увеличилась на 225 929 млн руб., или на 46% по сравнению с аналогичным периодом 2005 г., и составила 721 885 млн руб., что в основном было вызвано увеличением цен по продажам газа в Европу и в страны бывшего Советского Союза, а также ростом объемов продаж газа в натуральном выражении. Величина прибыли за период, относящаяся к акционерам ОАО «Газпром», за первое полугодие 2006 г. составила 321 491 млн руб., что на 168 681 млн руб., или на 110%, больше, чем за аналогичный период 2005 г. Чистая сумма долга сократилась на 126 716 млн руб., или на 16%, с 797 465 млн руб. по состоянию на 31 декабря 2005 г. до 670 749 млн руб. по состоянию на 30 июня 2006 г. Это уменьшение объясняется в основном чистым погашением долгосрочных займов из-за увеличения денежных средств, вызванного главным образом увеличением притока денежных средств от операционной деятельности и влиянием изменения обменного курса.

В начале октября консолидированные финансовые результаты за I полугодие 2006 г. опубликовала и «дочка» «Газпрома» – ОАО «Газпром нефть». В соответствии с представленной отчетностью по стандартам US GAAP выручка компании за 1-е полугодие 2006 г. по сравнению с 1-м полугодием 2005 г. увеличилась на 77% и составила \$10,1 млрд. Прибыль до вычета налогов, процентов и амортизации (EBITDA) за 1-е полугодие 2006 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года увеличилась на 35% и составила \$2,6 млрд. Чистая прибыль ОАО «Газпромнефть» за 1-е полугодие составила \$1,8 млрд, что на 26% больше чем за аналогичный период предыдущего года.

18 октября ОАО «ЛУКОЙЛ» также опубликовало консолидированную финансовую отчетность за первое полугодие 2006 г., подготовленную в соответствии с общепринятыми принципами бухгалтерского учета США (US GAAP). В соответствии с представленной информацией чистая прибыль компании за первое полугодие 2006 г. составила \$4 010 млн, что на 54,8% больше, чем за аналогичный период прошлого года. Показатель EBITDA (прибыль до вычета процентов, налога на прибыль, износа и амортизации) вырос на 50,4% и составил \$6 464 млн. Выручка от реализации увеличилась до \$33 210 млн, или на 38,1%. Рост чистой прибыли связан с благоприятной ценовой конъюнкту-

рой, увеличением объемов добычи и переработки и эффективным контролем над расходами, а также с ростом маржи нефтепереработки. Вместе с тем увеличение прибыли сдерживалось укреплением рубля по отношению к доллару, а также ростом налоговой нагрузки.

2 ноября ОАО «Ростелеком» обнародовало неаудированные результаты деятельности за первые 9 месяцев 2006 г. в соответствии с российским бухгалтерским законодательством (РСБУ). Согласно представленной отчетности выручка за первые 9 месяцев 2006 г. выросла по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года на 47,0% и составила 43 757,1 млн руб. Показатель EBITDA уменьшился по сравнению с аналогичным периодом 2005 г. на 21,9% до 9069,4 млн руб. вследствие значительного роста расходов, вызванных изменением системы взаиморасчетов компании с российскими операторами. Рентабельность по EBITDA составила 20,7%. Чистая прибыль ОАО «Ростелеком» по итогам первых 9 месяцев 2006 г. составила 5004,6 млн руб. по сравнению с 7843,8 млн руб. за первые 9 месяцев предыдущего года.

**Слияния и поглощения.** 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, некоторые компании провели процесс реорганизации и реструктуризации бизнеса.

Например, в январе ГК «Норильский никель» заявила о создании совместного предприятия с одной из крупнейших мировых горно-металлургических компаний «Рио Тинто», которое будет заниматься геолого-разведкой и разработкой месторождений полезных ископаемых в России. Компании подписали протокол о сотрудничестве в Министерстве природных ресурсов Российской Федерации. На основе сформулированных в протоколе принципов было подписано соглашение, в котором определяются условия работы совместного предприятия. Соглашение подразумевает создание совместной компании по геологоразведке и развитию, 51% которой будет принадлежать ГК «Норильский никель» и 49% – компании «Рио Тинто». Первоначально геолого-разведочные работы будут сконцентрированы в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах России.

«ЛУКОЙЛ Оверсиз», оператор международных upstream-проектов ОАО «ЛУКОЙЛ», подписал с компанией Chaparral Resources, Inc. соглашение о поглощении, при выполнении предварительных условий которого «ЛУКОЙЛ Оверсиз» приобретет все выпущенные в обращение акции Chaparral Resources. Соглашение одобрено специальным комитетом совета директоров Chaparral Resources. Рекомендованная цена приобретения – \$5,80 за 1 акцию, что включает премию в 12,3% к средней цене акции за последние 30 дней. Общая стоимость приобретения акций Chaparral Resources, не принадлежащих «ЛУКОЙЛу», составляет \$88,6 млн, что соответствует стоимости приобретаемых доказанных запасов нефти – \$8,10 за 1 баррель. Консолидация активов Chaparral Resources проводится «ЛУКОЙЛом» с целью получения полного контроля над компанией, а также совершенствования системы управления.

Кроме того, в мае «ЛУКОЙЛ», действующий через свои 100%-ные дочерние общества, и Marathon Oil Corporation достигли договоренности о приобретении «ЛУКОЙЛом» добывающих активов Marathon Oil Corporation в Ханты-Мансийском автономном округе. Данные активы включают более 95% акций ОАО «Хантымансийскнефтегазгеология», а также 100% акций двух других обществ: ОАО «Пайтых Ойл» и ОАО «Назымгеодобыча». Сумма сделки составит \$787 млн плюс поправка на величину оборотного капитала и прочие поправки. Суммарные извлекаемые запасы нефти обществ на 1.01.2006 г. составляли 257 млн т по категориям ABC1+C2 (примерно 1,88 млрд барр.).

26 июня ОАО «Газпром» в лице ЗГГ ГмБХ подписало с ООО «ЛЕВИТ» и SWGI GROWTH FUND (CYPRUS) LIMITED (основные акционеры ОАО «НОВАТЭК») предварительный договор о приобретении по рыночной стоимости доли их участия в уставном капитале ОАО «НОВАТЭК» в размере менее 20% размещенных акций компании.

20 ноября 2006 г. ГМК «Норильский никель» объявила о подписании соглашения о покупке никелевого бизнеса компании OM Group Inc. за \$408 млн денежными средствами без учета финансовой задолженности за вычетом денежных средств. Никелевый бизнес приобретаемой компании включает завод OMG по рафинированию никеля, подразделение OMG по добыче и выщелачиванию никелевой руды, 20% акций MPI Nickel Pty. Ltd. – компании, которая разрабатывает никелевые рудники Black Swan и Silver Swan, а также до 11,1% в виде обыкновенных акций и конвертируемых долговых обязательств в Talvivaaran Kaivososakeyhtiö (проект по кучному биовыщелачиванию в районе Kainuu в Финляндии). Осуществление этой сделки позволит ГМК «Норильский никель» продолжить международное расширение своей производственной деятельности и укрепить свои позиции в мировой горно-металлургической отрасли.

**Привлечение капитала.** В завершившемся году отечественные компании довольно активно проводили политику по привлечению дополнительного объема инвестиций, в том числе на зарубежных финансовых рынках, а также укрепляли свои позиции на мировых рынках капитала.

2 марта состоялось размещение рублевого облигационного займа ОАО «Мосэнерго». Объем выпуска составил 5 млрд руб., ставка с 1-го по 12-й купон равна 7,65%, срок погашения – 10 лет. Облигационный заем проводится ОАО «Мосэнерго» с целью рефинансирования долговых обязательств и оптимизации финансовой деятельности компании. Размещение займа состоялось на ЗАО «Фондовая биржа ММВБ». Организатором выпуска является АБ «Газпромбанк» (ЗАО). Агентство Standard and Poor's присвоило займу рейтинг «ruBBB+». Кроме того, 19 сентября состоялось размещение рублевого облигационного займа ОАО «Мосэнерго», на котором объем выпуска составил 5 млрд руб., ставка с 1-го по 6-й купон равна 7,54%, срок погашения – 5 лет. На следующий день после размещения займа рейтинговое агентство Standard&Poor's повысило международный кредитный рейтинг ОАО «Мосэнерго» с уровня «B-» до уровня «B», российский рейтинг компании повышен с уровня «ruBBB+» до уровня «ruA-».

18 апреля 2006 г. ОАО «Газпром» объявило о вступлении в действие программы депозитарных расписок (ДР) Общества Первого уровня, а также об одновременном изменении соотношения количества обыкновенных акций ОАО «Газпром», приходящихся на 1 ДР, с 10 акций за 1 ДР до 4 акций за 1 ДР. Находившиеся в обращении к настоящему моменту ДР «Газпрома» были автоматически конвертированы в соответствии с указанным соотношением (с учетом действующих ограничений). Депозитарные расписки в рамках программы АДР Первого уровня будут свободно обращаться на внебиржевом фондовом рынке США, а также на европейских фондовых рынках. Максимальный объем обыкновенных акций, которые могут являться базисным активом для всех АДР ОАО «Газпром», не превысит 35% уставного капитала ОАО «Газпром».

ОАО «Сбербанк России» 20 октября подписал соглашение о синдицированном кредите в размере \$1,5 млрд между Сбербанком России и зарубежными банками, включая банки-организаторы ABN AMRO Bank N.V., Barclays Capital, J.P. Morgan plc и Sumitomo Mitsui Banking Corporation Europe Limited. В синдикате приняли участие 30 банков с широчайшей географией представительств. Средняя сумма участия банков в синдикате была значительно выше, чем в ранее осуществленных синдицированных заимствованиях российских заемщиков. Синдицированный кредит привлечен сроком на 3 года с единовременным погашением в конце срока. Первоначально заимствование было объявлено на уровне \$1 млрд. Однако предложения со стороны банков по участию в кредите составили около \$1,7 млрд, в этой связи Сбербанк России принял решение увеличить объем заимствования до \$1,5 млрд. Ставка заимствования составила ЛИБОР + 0,3% годовых, при этом маржа является самой низкой для трехлетних синдицированных кредитов российским заемщиком. Кредит будет использован для общих корпоративных целей. Данная сделка является крупнейшим необеспеченным синдицированным кредитом, когда-либо предоставленным финансовому учреждению России и других стран СНГ, а также стран Восточной Европы, Ближнего Востока и Африки. Синдицированный кредит Сбербанка России в размере \$1,5 млрд входит в тройку крупнейших синдицированных сделок, организованных в 2006 г.

27 октября совет директоров РАО «ЕЭС России» одобрил проведение эмиссии дополнительных акций ОАО «Мосэнерго» по закрытой подписке в пользу Группы «Газпром». В ходе проведения допэмиссии акций ОАО «Мосэнерго» намерено привлечь не менее \$2,1 млрд инвестиций. Контроль за реализацией инвестиционных проектов будет осуществлять простое товарищество в составе РАО «ЕЭС России», Группы «Газпром» и ОАО «Мосэнерго».

2 ноября ОАО «Газпром» разместило рублевые облигации серий А7 и А8 в объеме 5 млрд руб. каждая, номинальной стоимостью 1000 руб., со сроками обращения 3 и 5 лет соответственно. Ставка купона по облигациям серии А7, выплачиваемого каждые 182 дня, по итогам аукциона на ММВБ была определена в размере 6,79% годовых. Инвесторами было подано заявок на сумму 9,6 млрд руб. Ставка купона по облигациям серии А8, выплачиваемого каждые 182 дня, по итогам аукциона на ММВБ была определена в размере 7%

годовых. Инвесторами было подано заявок на сумму 7,4 млрд руб. Организаторами займов выступили инвестиционная группа «Ренессанс Капитал» и ОАО «Росбанк», соорганизатором – инвестиционная компания «Горизонт», финансовым консультантом – ОАО «Федеральная фондовая корпорация».

14 декабря 2006 г. состоялось размещение двух выпусков неконвертируемых документарных процентных облигаций ОАО «ЛУКОЙЛ» на предъявителя серии 03 и серии 04 на общую сумму 14 млрд руб. По итогам конкурса ставка купона облигаций серии 03 общей номинальной стоимостью 8 млрд руб. сроком обращения 5 лет определена в размере 7,10% годовых. Ставка купона облигаций серии 04 на сумму 6 млрд руб. и сроком обращения 7 лет составила 7,40% годовых. Цена размещения облигаций серии 03 и серии 04 определена в размере 100% номинальной стоимости. Досрочное погашение облигаций и преимущественное право приобретения облигаций не предусмотрены. В ходе конкурса по размещению данных выпусков облигаций инвесторы подали 152 заявки на общую сумму свыше 20 млрд руб., что превышает объем эмиссии почти в 1,5 раза. В результате «ЛУКОЙЛ» стал первой российской негосударственной компанией, которая успешно разместила облигации с непрерывным сроком обращения 7 лет. Организаторами выпуска выступили АБН «АМРО Банк», Дрезднер Банк и ИБ «Ренессанс Капитал».

20 декабря внеочередное общее собрание акционеров ОАО «Мосэнерго» одобрило увеличение уставного капитала Общества путем проведения эмиссии дополнительных акций в пользу стратегического инвестора. Акционеры ОАО «Мосэнерго» утвердили предельный размер объявленных обыкновенных акций Общества в количестве 11 500 000 000 штук, внесение изменений в Устав Общества, связанных с изменением количества объявленных акций, одобрили размещение эмиссии дополнительных акций в пользу ОАО «Газпром» и/или иных лиц, являющихся аффилированными лицами ОАО «Газпром». Цена размещения акций будет определяться как средневзвешенная цена по результатам торгов на РТС и ММВБ за 6 месяцев, предшествующих дате проведения собрания акционеров ОАО «Мосэнерго», но не ниже 5 руб. за 1 акцию. В ходе проведения эмиссии дополнительных акций ОАО «Мосэнерго» намерено привлечь для реализации инвестиционной программы Общества не менее \$2,1 млрд.

**Дивидендная политика.** Известно, что одним из способов повышения привлекательности акций является грамотная дивидендная политика.

В мае совет директоров ОАО «Сибнефть» принял решение рекомендовать общему годовому собранию акционеров компании выплатить дивиденды по результатам 2005 финансового года в размере 7,90 руб. на одну обыкновенную акцию. Срок выплаты дивидендов согласно уставу компании – до 31 мая 2007 г.

24 июня ОАО «Ростелеком» приняло решение о выплате дивидендов в размере 3,72 руб. на одну привилегированную акцию и 1,56 руб. – на одну обыкновенную акцию. Всего на выплату дивидендов по итогам работы за 2005 г. принято решение направить 2040,8 млн руб.

Наконец, 22 июня 2006 г. акционеры ОАО «Газпром нефть» на годовом собрании утвердили выплату дивидендов компании по итогам 2005 г. в размере

7,9 руб. на 1 обыкновенную акцию. Таким образом, на выплату дивидендов будет направлено 37,456 млрд руб. Дивиденды будут выплачены до 31 мая 2007 г.

#### *2.5.4. Инвестирование пенсионных накоплений в системе обязательного пенсионного страхования*

подавляющая часть накопительного компонента обязательной пенсионной системы, как и ранее, сосредоточена в государственной управляющей компании, функции которой выполняет Внешэкономбанк СССР. По состоянию на начало 2006 г. стоимость пенсионных накоплений, инвестированных государственной управляющей компанией, составляла 176,5 млрд руб., совокупный объем пенсионных накоплений под управлением частных управляющих компаний (ЧУК) составлял 5,6 млрд руб. (3%). Еще 2 млрд руб. (1%) было переведено гражданами в Негосударственный пенсионный фонд (НПФ).

Одновременно еще 91,7 млрд руб. приходилось на страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, собранные Пенсионным фондом Российской Федерации (ПФР), но еще не переданные в доверительное управление управляющим компаниям или в НПФ. Из этой суммы более 80 млрд руб. были размещены ПФР в государственные ценные бумаги. За первую половину 2006 г. в ПФР поступило еще 40,7 млрд руб. взносов на накопительную часть трудовой пенсии. Доля средств, размещенная ПФР в государственные ценные бумаги, не претерпела существенных изменений<sup>59</sup>.

К концу 2006 г. стоимость пенсионных накоплений, инвестированных государственной управляющей компанией (Внешэкономбанком), превысила 267 млрд руб., увеличившись за год на 90,8 млрд руб. (51%). Большая часть роста пришлась на средства, переведенные в течение года из ПФР (83,5 млрд руб.). Объявленная Внешэкономбанком доходность инвестирования составила в 2006 г. 6% (против 12% по итогам 2005 г.)<sup>60</sup>.

Опубликованная осенью 2006 г. Федеральной службой по финансовым рынкам отчетность об инвестировании пенсионных накоплений за 2005 г. впервые позволила составить представление о направлениях инвестирования пенсионных накоплений частных управляющих компаний и НПФ, а не только государственной управляющей компании<sup>61</sup>. Структура инвестиций Внешэкономбанка и агрегированного инвестиционного портфеля всех частных управляющих компаний<sup>62</sup> по состоянию на конец 2004 и 2005 гг., а также конец III квартала 2006 г., приведена на *рис. 19–25*.

---

<sup>59</sup> Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2007 год» // Вестник ПФР № 3 за 2006 г.

<sup>60</sup> Данные по управляющим компаниям и НПФ пока не были опубликованы. В Федеральном законе «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2007 год» ПФР предварительно оценил сумму пенсионных накоплений на конец 2006 г. в 345,3 млрд руб., что составляет чуть более 1% ВВП. На 1 января 2006 г. аналогичный показатель составил 255,9 млрд руб.

<sup>61</sup> Данные относительно 3 кварталов 2006 г. представлены на сайте ПФР: <http://pfrf.ru>

<sup>62</sup> Для целей анализа опубликованные Федеральной службой по финансовым рынкам данные по отдельным управляющим компаниям в спорных случаях были сверены с другими источни-

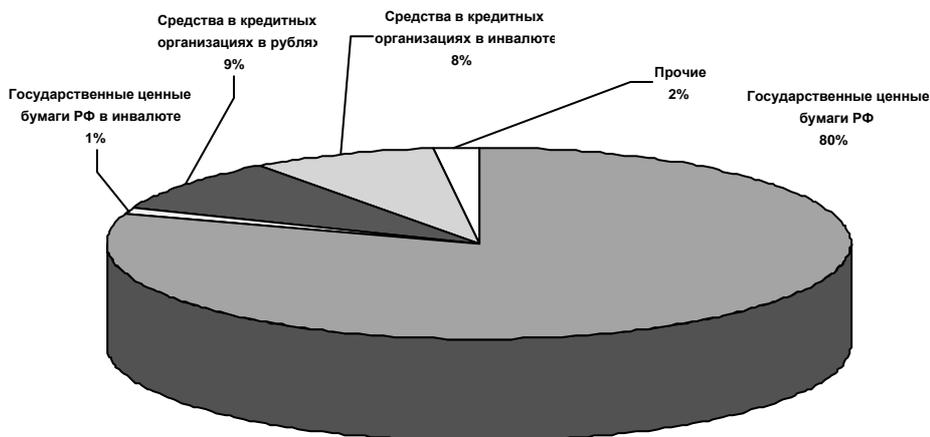


Рис. 19. Структура инвестиционного портфеля государственной управляющей компании (*Внешэкономбанка*) по состоянию на конец 2004 г.



Рис. 20. Структура инвестиционного портфеля государственной управляющей компании (*Внешэкономбанка*) по состоянию на конец 2005 г.

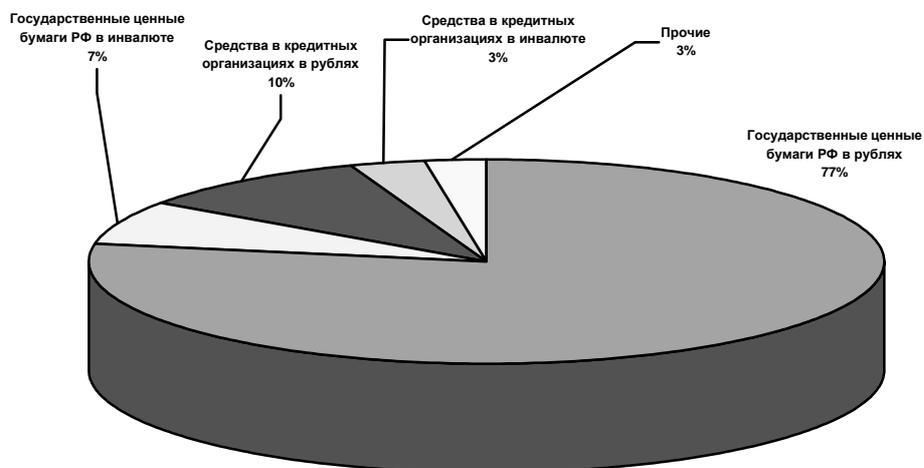


Рис. 21. Структура инвестиционного портфеля государственной управляющей компании (*Внешэкономбанка*) по состоянию на конец III квартала 2006 г.

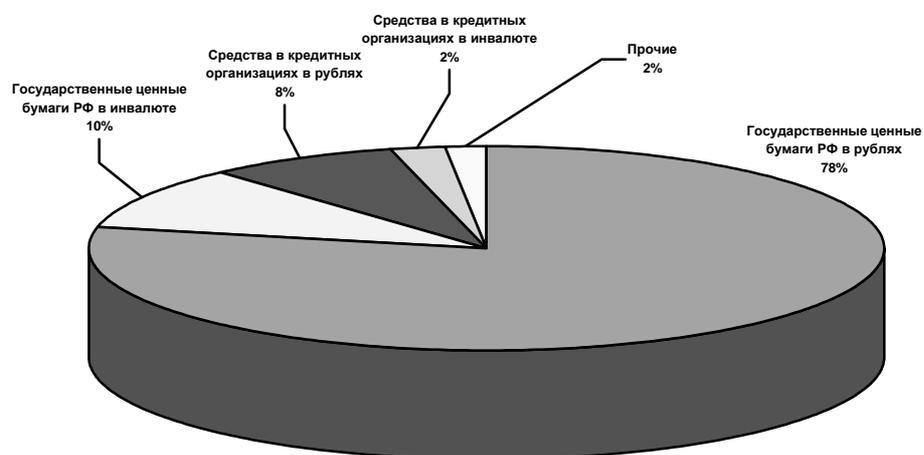


Рис. 22. Структура инвестиционного портфеля государственной управляющей компании (*Внешэкономбанка*) по состоянию на конец 2006 г.

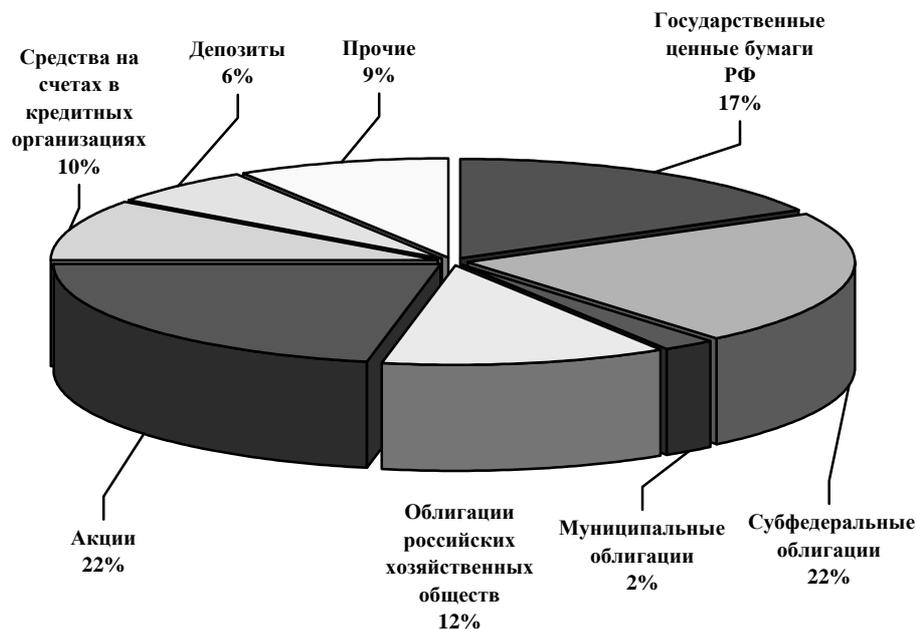


Рис. 23. Структура агрегированного инвестиционного портфеля частных управляющих компаний по состоянию на конец 2004 г.

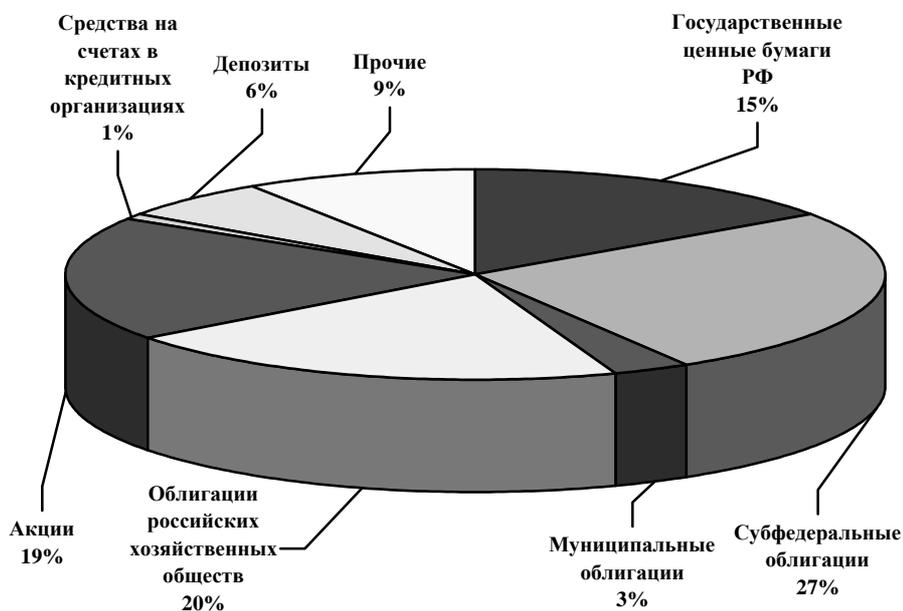
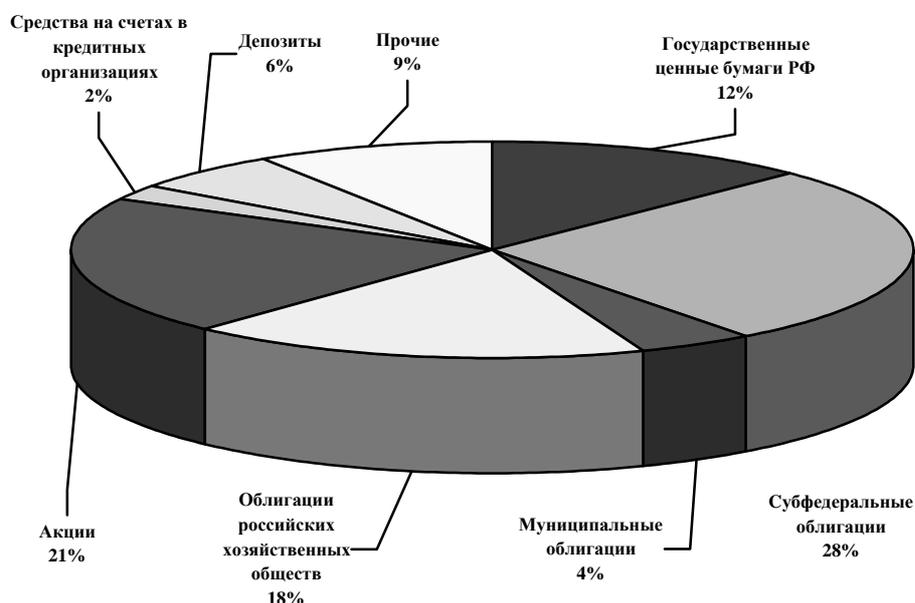


Рис. 24. Структура агрегированного инвестиционного портфеля частных управляющих компаний по состоянию на конец 2005 г.



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы по финансовым рынкам, Пенсионного фонда Российской Федерации, Внешэкономбанка.

Рис. 25. Структура агрегированного инвестиционного портфеля частных управляющих компаний по состоянию на конец III квартала 2006 г.

Как выяснилось, доля государственных ценных бумаг Российской Федерации в инвестиционных портфелях частных управляющих компаний колеблется от 0 до 96% по состоянию на конец 2004 г. и от 0 до 73% по состоянию на конец 2005 г., составляя в агрегированном портфеле 17% в 2004 г. и 15% в 2005 г. Впрочем, управляющих компаний, у которых доля государственных ценных бумаг Российской Федерации на конец 2005 г. превышала 50%, было всего две («Дворцовая площадь» и «КИТ»), в 29 инвестиционных портфелях<sup>63</sup> таких бумаг не было совсем. На конец III квартала 2006 г. максимальная доля государственных ценных бумаг Российской Федерации в портфелях ЧУК снизилась до 54%, в 28 инвестиционных портфелях их не было совсем, а в среднем их доля составляла 12,4%.

Таким образом, за год и 9 месяцев доля облигаций федерального правительства уменьшилась с 17 до 12%, что, безусловно, отражает тенденцию

<sup>63</sup> Число управляющих компаний, осуществляющих доверительное управление средств пенсионных накоплений, не совпадает с количеством инвестиционных портфелей под их управлением, так как несколько управляющих компаний сформировали более одного инвестиционного портфеля.

снижения доходности этого инструмента. В то же время вряд ли это объяснение будет исчерпывающим, т.к. снижение ставок не было существенным, а динамика доходности субфедеральных и корпоративных облигаций имела ту же тенденцию. Но доля этих инструментов в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК росла, отражая диверсификацию инвестиций управляющих компаний, а в случае корпоративных облигаций также и динамичное развитие рынка.

При этом в отличие от государственной управляющей компании частные управляющие компании не инвестируют в государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинированные в иностранной валюте. Как видно на рис. 19–22, Внешэкономбанк довел долю еврооблигаций в портфеле до 10% к концу 2005 г., и затем она колебалась на уровне 7–10%.

В целом ценные бумаги с фиксированной доходностью (федеральные, субфедеральные, муниципальные, корпоративные облигации) составили в агрегированном инвестиционном портфеле частных управляющих компаний по состоянию на конец 2004 г. 54%, на конец 2005 г. – 64%, на конец III квартала 2006 г. – 62%.

Доля акций в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК колеблется в пределах около 20%, при этом 11 управляющих компаний не имели акций в своих инвестиционных портфелях по состоянию на конец 2005 г. (табл. 38). В 2004 г. таких управляющих компаний было 10. На конец III квартала 2006 г. – только 5. Фактически средняя доля акций в агрегированном инвестиционном портфеле частных управляющих компаний существенно ниже, чем максимальные значения, допустимые для этого вида активов в соответствии с постановлением Правительства РФ № 379<sup>64</sup>.

В то же время именно акции обеспечивали в рассматриваемый период наиболее высокую доходность. За 2005–2006 гг. индекс РТС вырос в 3,1 раза (в долларовом выражении) и, безусловно, такая динамика цен на акции явилась фактором высокой доходности, достигнутой ЧУК в 2005–2006 гг. По итогам 2005 г. максимальная доходность инвестиций, показанная ЧУК, составила 52% («Тройка Диалог»), в 2006 г. – 39% («УНИВЕР Менеджмент»).

Таблица 38

**Частные управляющие компании, не имевшие акций в инвестиционных портфелях на конец 2004 г. – III квартал 2006 г.**

Управляющая компания (инвестиционный портфель)		Конец 2004 г.	Конец 2005 г.	Конец III кв. 2006 г.
1		2	3	4
1	ВИКА	+	+	
2	Дворцовая площадь	+	+	
3	Национальная управляющая компания	+	+	
4	УНИВЕР Менеджмент	+	+	
5	ТРИНФИКО (консервативного сохранения капитала)	+	+	+

<sup>64</sup> Для 2004 г. предельное значение составляло 40%, 2005 г. – 45%, 2006 г. – 55%.

*Продолжение таблицы 38*

	1	2	3	4
6	ПИОГЛОБАЛ Эссет Менеджмент		+	
7	ПРОМЫШЛЕННЫЕ ТРАДИЦИИ		+	
8	РЕГИОН Эссет Менеджмент		+	
9	РН-траст		+	+
10	Ростовская Трастовая Компания		+	
11	ЯМАЛ		+	
12	Альфа-Капитал	+		+
13	Альянс РОСНО (консервативный)	+		
14	ИНТЕРФИНАНС	+		
15	Метрополь	+		
16	Аналитический центр	+		
17	ФИНАМ МЕНЕДЖМЕНТ			+
18	НВК УК			+

*Примечание:* + означает отсутствие акций в инвестиционном портфеле на соответствующую дату.

В табл. 39 приведена структура инвестиционного портфеля управляющих компаний с наиболее высокой доходностью по итогам 3 кварталов 2006 г. Как представляется, она не позволяет сделать вывод, что именно инвестиции в акции обеспечивали наиболее высокие показатели доходности инвестиционного портфеля. Только у «РТК-ИНВЕСТ» акции составляли около половины инвестиционного портфеля. У трех управляющих компаний с доходностью 26–29% довольно близкая доля акций (25–26%) и высокая доля субфедеральных облигаций (31–36%). Что касается лидера 2006 г. – компании «УНИВЕР Менеджмент», – то его инвестиционный портфель незначителен в абсолютном выражении (рыночная стоимость составляла всего 2,3 млн руб. на конец III квартала 2006 г.), что, очевидно, являлось причиной его деформированной структуры (более половины средств сосредоточено в кредитных организациях в виде остатков на счете управляющей компании или средств, переданных профессиональным участникам рынка ценных бумаг, что не относится к высокодоходным инструментам).

*Таблица 39*

**Структура инвестиционного портфеля управляющих компаний  
с наиболее высокой доходностью по итогам 3 кварталов 2006 г.**

	УНИВЕР Ме- неджмент	РТК- ИНВЕСТ	АККОРД Эс- сет Менедж- мент	УРАЛСИБ- УПРАВЛЕНИЕ КАПИТАЛОМ	УРАЛСИБ
1	2	3	4	5	6
<b>Доходность в % годовых</b>	44,4	29,8	29	28,5	25,7
<b>Рыночная стоимость порт- феля, млн руб.</b>	2,3	20,1	34,1	15,9	533,7
<b>Доля в инвестиционном портфеле, %</b>					
Государственные ценные бумаги РФ	6,4	26,0	4,8	4,8	4,6
В т.ч. в иностранной валюте	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

*Продолжение таблицы 39*

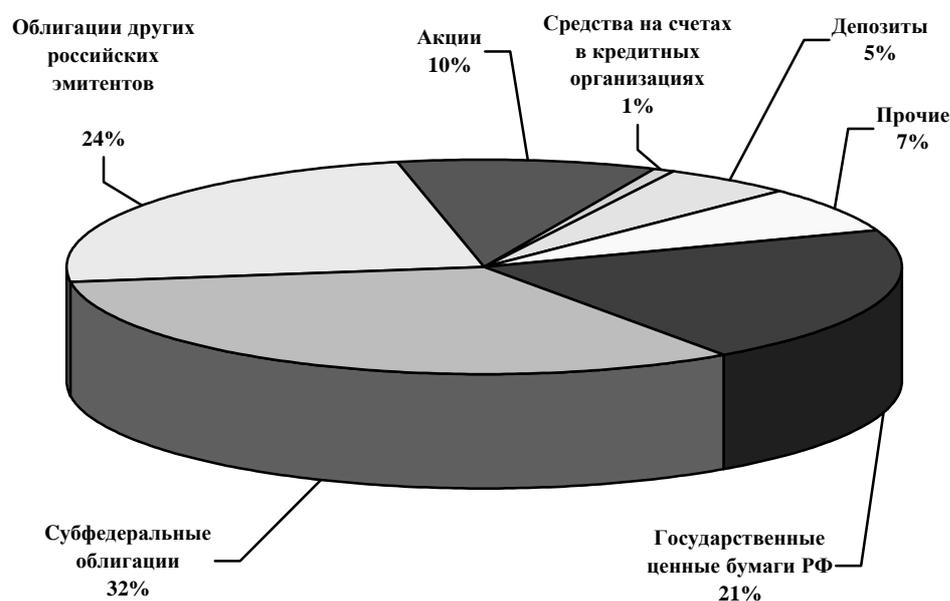
1	2	3	4	5	6
Государственные ценные бумаги субъектов РФ	21,1	21,5	36,7	33,6	31,3
Облигации муниципальных образований	8,6	0,0	0,0	8,2	7,6
Облигации российских хозяйственных обществ	5,2	0,0	14,5	10,4	11,4
Акции российских эмитентов	2,5	44,3	24,9	25,7	26,1
Денежные средства на счетах в кредитных организациях	26,7	0,3	0,0	0,0	0,0
Депозиты в рублях в кредитных организациях	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Дебиторская задолженность	29,5	7,9	19,0	17,4	19,0
В т. ч.:					
средства, переданные профессиональным участникам рынка ценных бумаг	28,7	7,4	17,9	16,2	17,8
Дебиторская задолженность по процентному доходу по ценным бумагам	0,8	0,5	1,2	1,2	1,1
прочая дебиторская задолженность	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Опубликованные ФСФР данные не дают исчерпывающей информации о суммах, размещаемых управляющими компаниями в кредитных организациях. Соответствующие таблицы в разрезе управляющих компаний не содержат информации о депозитах в банках, которая доступна только в целом по системе. Таким образом, довольно большой процент активов остался нераскрытым. По отдельным управляющим компаниям этот показатель превышает 15%, хотя общее число таких управляющих компаний (инвестиционных портфелей) сократилось за 2005 г. с 28 до 15.

Статистика, публикуемая ПФР, позволяет составить более полную картину относительно использования управляющими компаниями банковских депозитов. По состоянию на конец III квартала 2006 г. этот инструмент был представлен всего в 10 инвестиционных портфелях. А их доля в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК составляла менее 6%. В то же время относительно высокой остается доля средств, которые управляющие компании переводят брокерам и/или в биржевые расчетные системы для приобретения ценных бумаг. По агрегированному инвестиционному портфелю ЧУК этот показатель составил 8%, а общая доля денежных средств, размещенных в банковской системе, составила, таким образом, 16%.

Что касается пенсионных накоплений в НПФ, то данные, опубликованные Федеральной службой по финансовым рынкам, позволяют судить о структуре инвестиционных портфелей только на одну дату – конец 2005 г. (рис. 26). Данные приведены в разрезе фондов, которые участвовали в системе обязательного пенсионного страхования.

По сравнению с агрегированным инвестиционным портфелем частных управляющих компаний, управляющих средствами Пенсионного фонда Российской Федерации, в агрегированном портфеле НПФ по обязательному пенсионному страхованию меньше акций (10% против 19%). На конец 2005 г. максимальная доля вложений в акции составила 31% (у НПФ «Волга-капитал»), при этом 10 из 43 НПФ не имели в инвестиционном портфеле по обязательному пенсионному страхованию акций. Доля государственных ценных бумаг Российской Федерации в инвестиционных портфелях НПФ по обязательному пенсионному страхованию колеблется от 0 до 99% (НПФ «Сталь-Фонд»), составляя в агрегированном портфеле 21%, что выше, чем средний показатель по частным управляющим компаниям на ту же дату на 6 п.п. В целом инструменты с фиксированной доходностью (федеральные, субфедеральные, муниципальные, корпоративные облигации) составили в инвестиционном портфеле 77%, что тоже выше, чем аналогичный показатель у частных управляющих компаний. При этом наиболее популярным видом активов и у частных управляющих компаний, и у НПФ оказались субфедеральные облигации: на конец 2005 г. у частных управляющих компаний средняя доля субфедеральных облигаций в агрегированном инвестиционном портфеле составила 26%, у НПФ – 33%.



*Примечание:* Облигации других российских эмитентов включают корпоративные и муниципальные облигации.

*Источник:* Рассчитано по данным Федеральной службы по финансовым рынкам.

Рис. 26. Структура агрегированного инвестиционного портфеля негосударственных пенсионных фондов на конец 2005 г.

Сумма активов под управлением частных управляющих компаний по договорам с Пенсионным фондом Российской Федерации составляла на конец 2005 г. 5,6 млрд руб., сумма активов в НПФ по обязательному пенсионному страхованию на ту же дату составляла 2 млрд руб. В их объединенном инвестиционном портфеле доля субфедеральных облигаций составила 28%. Однако из общего объема обращающихся на рынке субфедеральных облигаций на долю пенсионных накоплений приходилось только 1,5%<sup>65</sup>. Еще меньше (0,4%) доля пенсионных накоплений на рынке корпоративных облигаций. Пока единственным сегментом, на котором присутствие средств пенсионных накоплений является существенным, остается рынок рублевых федеральных облигаций (ОФЗ). Даже без учета средств, инвестированных собственно Пенсионным фондом Российской Федерации<sup>66</sup>, их доля составила на конец 2005 г. 18,1%, из которых 17,9% пришлось на Внешэкономбанк. Доля пенсионных накоплений в валютных облигациях Российской Федерации гораздо ниже – порядка 2% от объема в обращении еврооблигаций Российской Федерации по номиналу.

Поскольку данные о структуре инвестиций пенсионных накоплений, формируемых в НПФ в 2006 г., на момент публикации не доступны, оценить роль институтов, участвующих в обязательной пенсионной системе на соответствующих сегментах на более поздние даты можно только по управляющим компаниям, инвестирующим средства ПФР. Так, доля пенсионных средств, инвестированных управляющими компаниями в рублевые государственные ценные бумаги, повысилась к концу III квартала 2006 г. до 22% от общего объема рыночных выпусков ОФЗ. В то же время доля пенсионных накоплений на рынках корпоративных облигаций и акций остается незначительной (0,2 и 0,01% соответственно). Если принять во внимание, что пенсионные накопления могут инвестироваться только в ценные бумаги, включенные в биржевые котировальные списки высшего уровня, ситуация изменится незначительно. Доля пенсионных накоплений в объеме облигаций, включенных в котировальные списки А1 российских бирж, составила 2,2%, в капитализации акций, входящих в указанные списки, – 0,04%.

Такая картина дает повод в очередной раз привлечь внимание к назревшей необходимости диверсификации инструментов и либерализации порядка инвестирования пенсионных накоплений, формируемых в пользу застрахованных лиц, не сделавших инвестиционный выбор<sup>67</sup>. Соответствующее намерение было заявлено правительством РФ еще в 2004 г., но до сих пор остается нереализованным.

---

<sup>65</sup> Оценка по данным [www.rusbonds.ru](http://www.rusbonds.ru) об объеме в обращении субфедеральных и муниципальных облигаций по номиналу.

<sup>66</sup> Если все взносы на накопительную часть трудовой пенсии, инвестированные ПФР, были размещены в ОФЗ, то на его долю приходилось еще 11% обращающихся на рынке ОФЗ.

<sup>67</sup> Подробнее см. Л.В. Михайлов, Л.И. Сычева «Предложения по изменению порядка инвестирования средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, не воспользовавшихся правом выбора инвестиционного портфеля.» // Экономико-политическая ситуация в России. М.: ИЭПП, 2005 (11).

## **2.6. Муниципальная реформа: первый год реализации**

В процессе реализации муниципальной реформы 2006 г. занимает особое место. Исходя из первоначальной концепции реформы, именно в этом году должно было произойти полномасштабное внедрение Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на всей территории страны. Данный закон предусматривал масштабные преобразования системы местного самоуправления в Российской Федерации. Ключевая идея реформы состояла в том, чтобы четко и однозначно установить в законодательстве структуру и функции муниципальных образований различных типов, исходя из этого определить их расходные полномочия и закрепить за ними на постоянной основе доходные источники. Основные направления преобразований сводились к следующим:

- на большей части территории страны предусматривалось введение двухуровневой модели местного самоуправления, когда муниципальные образования формируются как на поселенческом, так и на районном уровне; одноуровневые муниципальные образования – городские округа – могли создаваться на городских территориях по решению региональных властей;
- устанавливался жесткий перечень вопросов местного значения для каждого из типов муниципальных образований – поселений, муниципальных районов, городских округов; в целом компетенция органов местного самоуправления достаточно существенно сокращалась по сравнению с до-реформенной ситуацией;
- вводилось более четкое регулирование передачи на местный уровень отдельных государственных полномочий и обеспечения их финансирования из бюджетов вышестоящих уровней;
- были ужесточены законодательно закрепленные требования к органам местного самоуправления, в частности, было предусмотрено наличие в каждом муниципалитете представительного органа, главы и местной администрации, урегулирована численность депутатов представительного органа и т.п.; в то же время усиливались возможности воздействия региональных властей на организацию и состав органов местного самоуправления;
- был ограничен перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности; объекты, не подпадающие под законодательно установленные ограничения, подлежали репрофилированию либо отчуждению;
- за муниципальными образованиями на постоянной основе были закреплены доходные источники, принципы и механизмы предоставления финансовой помощи муниципалитетам были жестко закреплены в федеральном законодательстве (включая возможность введения отрицательных трансфертов для наиболее финансово обеспеченных муниципальных образований).

В процессе подготовки к реализации реформы выявилась как чрезмерная жесткость и недостаточная адекватность предложенной модели организации системы местного самоуправления, так и несформированность предпосылок для ее практической реализации во многих регионах. Кризис внедрения муниципальной реформы разразился в середине 2005 г., когда в Государственную Думу группой депутатов была внесена поправка, предусматривающая откладывание сроков проведения предусмотренных законодательством преобразований. В несколько смягченном виде данная поправка была принята 21 сентября 2005 г. Изменения, внесенные в Закон № 131-ФЗ, предусматривали установление до 1 января 2009 г. переходного периода, в рамках которого применительно к вновь образованным муниципальным образованиям субъекты Федерации могли самостоятельно устанавливать разграничение вопросов местного значения и доходных источников между муниципальными районами и поселениями и тем самым в значительной степени определять темпы и направления реализации муниципальной реформы.

Данная поправка стала лишь важным этапом в череде изменений, вносимых в Закон № 131-ФЗ как под воздействием лоббистских интересов региональных властей, так и под давлением объективных обстоятельств, требующих приспособления чрезмерно жесткой конструкции закона к требованиям жизни. Характерная черта всех этих изменений состояла в том, что исходная идеологическая основа закона, предусматривающая жесткое разграничение компетенции органов местного самоуправления муниципальных образований различных типов и функционирование механизмов финансового выравнивания для обеспечения муниципальных образований финансовыми ресурсами, все более и более размывалась под воздействием существующих проблем и потребностей текущего момента. При этом не был осознан тот факт, что концептуальные подходы, заложенные в основу муниципальной реформы, не прошли проверки на жизнеспособность, и ситуация требует комплексного осмысления с точки зрения стратегических перспектив развития системы местного самоуправления в России. Необходимой предпосылкой подобного осмысления является анализ реальной ситуации с реализацией муниципальной реформы в различных регионах. С этой точки зрения, мониторинг хода реформы в 2006 г. представляет особый интерес. В условиях, когда власти регионов получили возможность определять темпы и направления реализации муниципальной реформы вплоть до 2009 г., более половины регионов декларировали полномасштабное внедрение реформы местного самоуправления с 1 января 2006 г. Это означает, что появилась возможность оценивать уже не ход мероприятий по подготовке к проведению предусмотренных законодательством преобразований, а сами эти преобразования как таковые.

### *2.6.1. Нормативно-правовое регулирование преобразований*

В отличие от 2004 и 2005 гг., изменения, вносимые в законодательство о местном самоуправлении в 2006 г., существенно не затрагивали разграниче-

ние полномочий между муниципальными районами и поселениями. Серьезные поправки были внесены только в земельное законодательство. Федеральный закон от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» определил, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Подобное регулирование нельзя признать логичным, поскольку основные полномочия в сфере регулирования землепользования закреплены за органами местного самоуправления поселений. Тем самым на уровне поселений применительно к землям, государственная собственность на которые не разграничена, должны устанавливаться правила землепользования и застройки, а также выдаваться разрешения на строительство, при этом распоряжение этими землями (т.е. выделение земельных участков) является прерогативой муниципального района. Возникает дополнительная база для конфликта между властями двух уровней местного самоуправления: органы местного самоуправления поселений могут отказаться выдавать разрешение на строительство на участке, выделенном районом, просто потому, что они не участвовали в принятии данного решения. Кроме того, возрастают издержки получателя земельного участка: он должен осуществлять процесс согласования не на одном, а на двух уровнях управления.

Тем же нормативным актом было установлено, что земельными участками в поселениях, являющихся административными центрами, столицами субъектов РФ, распоряжаются органы местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов РФ не установлено, что распоряжение этими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Данное положение является достаточно странным, поскольку ситуация, когда столицей субъекта Федерации является не городской округ, а поселение, вообще является редким исключением. Она характерна лишь для нескольких автономных округов, в частности для Ненецкого, Агинского Бурятского и Усть-Ордынского Бурятского. В связи с этим непонятно, почему понадобилось отдельное регулирование именно для данного конкретного случая. Однако в подобном частном примере проявилась общая тенденция, характерная почти для всех инициатив по внесению изменений в нормативно-правовое регулирование местного самоуправления в 2006 г., а именно стремление изменить баланс полномочий между органами местного самоуправления региональных столиц и органами государственной власти субъектов Федерации в пользу последних.

Более явно указанная выше тенденция проявилась в проекте Федерального закона «О внесении изменений в статью 26i Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в статью 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенном в Государственную Думу в конце апреля 2006 г. депутатами В.С. Мокрым, В.А. Жидких, А.В. Огоньковым. В соответствии с этим законопроектом предлагалось дать право субъектам Федерации временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления поселений и городских округов, являющихся административными центрами субъектов Федерации, в целях обеспечения единства их систем жизнеобеспечения, коммуникаций и иной инфраструктуры. Каких-либо конкретных оснований или условий для временного регулирования жизнеобеспечения крупных городов на уровне субъектов Федерации в проекте не содержалось. Возможному изъятию у крупных муниципальных образований подлежало до 10 ключевых вопросов местного значения, в том числе такие, как организация тепло-, газо-, электро- и водоснабжения; организация вывоза и утилизации бытовых и промышленных отходов; строительство и содержание автомобильных дорог и мостов; организация транспортного обслуживания населения; установление правил землепользования и застройки и контроль за использованием земель. Сроки временного изъятия полномочий и конкретные основания для подобных действий предлагалось устанавливать законами субъекта Федерации.

Законопроект вызвал широкий общественный резонанс и неоднозначную реакцию в обществе. Критики законопроекта указывали на его недемократичность, противоречие Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления, на дискредитацию местного самоуправления в глазах населения как последствие его принятия. В такой форме законопроект нашел поддержку даже не у всех субъектов Федерации (например, Законодательное собрание Ульяновской области в своем отзыве заявило, что «поправки нарушают сущность местного самоуправления, Конституцию РФ и Европейскую хартию местного самоуправления»). Под давлением общественности рассмотрение данной поправки в Государственной Думе было отложено.

Вместо нее, причем под тем же номером, в октябре 2006 г. схожей группой депутатов от фракции «Единая Россия» была внесена несколько иная поправка в Закон № 131-ФЗ. Предложенный депутатами законопроект предусматривал, что в административных центрах, столицах субъектов Российской Федерации осуществление местного самоуправления может осуществляться либо в границах административного центра, столицы субъекта Российской Федерации в целом, либо на внутригородских территориях<sup>68</sup>. При этом и в

<sup>68</sup> Соответственно, в законодательстве предлагалось отразить определение подобной внутригородской территории как части территории административного центра, столицы субъекта Российской Федерации, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы местного самоуправления.

том, и в другом случае на региональные столицы фактически переносилось регулирование, предусмотренное для внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. В частности, законодательством субъекта Федерации предполагалось регулировать следующие вопросы:

- с учетом мнения населения устанавливать и изменять границы внутригородских муниципальных образований, заниматься их преобразованием;
- определять перечни вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов;
- устанавливать полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения из перечня, предусмотренного федеральным законодательством;
- устанавливать состав муниципального имущества, исходя из федерального состава имущества и регионального перечня вопросов местного значения, определенного для соответствующих муниципальных образований законами субъектов Федерации.

Кроме того, предлагалось внести в Бюджетный кодекс поправки, предусматривающие закрепление за субъектами Федерации права определять источники доходов бюджетов городских округов и поселений, являющихся административными центрами, столицами субъектов Российской Федерации, а также внутригородских муниципальных образований на их территории, перечень и порядок исполнения их расходных обязательств.

Появление подобных предложений в логике построения властной вертикали вполне закономерно. Поскольку выяснилось, что в рамках действующей Конституции РФ не представляется возможным ввести механизм фактического назначения мэров, аналогичный применяемому в отношении губернаторов, был выбран другой путь – ограничение самостоятельности выборных органов местного самоуправления наиболее крупных региональных центров, в большинстве случаев распоряжающихся значительными ресурсами, а именно региональных столиц<sup>69</sup>.

В то же время очевидно, что подобная инициатива, как и предыдущая, резко изменяющая баланс властных полномочий в пользу субъектов Федерации и фактически ограничивающая обеспеченную федеральным законодательством защиту прав местного самоуправления в региональных столицах, вызвала бурную реакцию муниципального сообщества. Негативные отклики были получены не только внутри страны, но и от международных организаций. В результате данная поправка в Государственной Думе не рассматривалась, и дальнейшая судьба данной инициативы пока не ясна.

Последним из крупных законодательных актов 2006 г., затрагивающих местное самоуправление, явился Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномо-

---

<sup>69</sup> Лишь в двух регионах – Вологодской и Кемеровской областях – столица региона не является крупнейшим городом на его территории.

чий». Новый закон посвящен в основном разграничению полномочий между Федерацией и субъектами Федерации, однако затрагивает и деятельность органов местного самоуправления. Применительно к последним внесенные в законодательство изменения можно разделить на две группы: одни упорядочивают и классифицируют ранее внесенные изменения, другие реально затрагивают сферу компетенции органов местного самоуправления.

Указанные изменения закрепляют достаточно сложную и противоречивую трактовку сферы компетенции органов местного самоуправления, к которой относятся:

- решение вопросов местного значения;
- исполнение переданных государственных полномочий;
- участие в осуществлении иных государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральными законами;
- решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В то же время применительно к каждому типу муниципальных образований приводится перечень вопросов, которые не отнесены к вопросам местного значения, но могут решаться органами местного самоуправления. Причем эти вопросы имеют очень разную природу. Часть из них можно отнести к переданным государственным полномочиям, в осуществлении которых могут участвовать органы местного самоуправления, что стало допустимым после внесения поправок в Закон № 131-ФЗ в конце 2005 г. Однако, например, право на создание местных музеев по своей природе вряд ли полностью вписывается в данную категорию. Создается впечатление, что в рамках эволюции разграничения полномочий закладываются основы для разделения вопросов местного значения на обязательные и добровольные, что давно практикуется в ряде зарубежных стран. Но происходит это весьма непоследовательно и противоречиво.

Необходимо отметить, что новая классификация сфер компетенции муниципальных образований не полностью согласована с их полномочиями в финансовой сфере (ст. 86 Бюджетного кодекса РФ), поскольку четко не определено, к какой категории полномочий относятся права органов местного самоуправления решать вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения.

Что касается конкретного перечня отнесенных к компетенции органов местного самоуправления, но не включенных в перечень вопросов местного значения, то большое позитивное значение имеет признание права органов местного самоуправления поселений на совершение нотариальных действий в случае отсутствия в поселении нотариуса<sup>70</sup>, поскольку иначе во многих случаях данная услуга отдалялась от населения, и ее доступность существенно ухудшалась. Для реализации этого права в Основы законодательства РФ о

---

<sup>70</sup> Положения Закона № 131-ФЗ о данном праве вступают в силу с 15 января 2008 г.

нотариате внесены дополнения, согласно которым глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения имеют право совершать следующие нотариальные действия:

- удостоверить завещания;
  - удостоверить доверенности;
  - принимать меры по охране наследственного имущества и в случае необходимости меры по управлению им;
  - свидетельствовать верность копий документов и выписок из них;
  - свидетельствовать подлинность подписи на документах.
- Законодательством субъекта Федерации данный перечень может быть расширен.

В то же время в соответствии с Бюджетным кодексом РФ государственная пошлина, а также сборы за совершение нотариальных действий нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, уполномоченными на то в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должностными лицами органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, зачисляются в бюджет муниципального района. Таким образом, возникает несогласованность между осуществлением нотариальных действий на уровне поселений и зачислением соответствующих доходов в бюджет муниципальных районов.

Что касается изменения вопросов местного значения, то законодатель возобновил тенденцию к исключению из компетенции органов местного самоуправления социальных вопросов<sup>71</sup>. Из перечня вопросов местного значения поселений исключены такие, как оказание содействия в установлении опеки и попечительства, а также расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение. Последний вопрос был включен в перечень вопросов местного значения только год назад. Подобная непоследовательность законодателя, безусловно, осложняет организацию работы органов местного самоуправления. Что касается муниципальных районов, то из их компетенции исключен вопрос опеки и попечительства. Соответственно вся совокупность данных вопросов исключена и из сферы деятельности городских округов, они вошли в компетенцию субъектов Федерации. При этом участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству включено в перечень вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, решать которые имеют право органы местного самоуправления муниципальных образований всех типов<sup>72</sup>.

Подобные изменения вряд ли можно отнести к позитивным. Вызывает сомнение, что отдаление социальных вопросов, особенно столь деликатных

---

<sup>71</sup> Соответствующие пункты ст. 14, 15, 16 Закона № 131-ФЗ утрачивают силу с 1 января 2008 г.

<sup>72</sup> Соответствующие положения Закона № 131-ФЗ о данном праве вступают в силу с 15 января 2008 г.

и требующих детального знания ситуации (в том числе и в конкретных семьях), как опека и попечительство, от наиболее близкой к населению власти приведет к повышению качества данных услуг. Что касается расчета и организации предоставления субсидий, то здесь также очень важен учет местной специфики и возможность использовать средства местного бюджета на решение данной задачи, что исключается в условиях нового разграничения полномочий.

К вопросам местного значения поселений и городских округов добавлено создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка<sup>73</sup>, к вопросам местного значения всех типов муниципальных образований – не только комплектование, но и обеспечение сохранности библиотечных фондов.

Необходимо отметить, что данный законодательный акт не избежал неточностей, характерных и для предшествующих документов подобного типа. Новые полномочия органов местного самоуправления, предписываемые поправками в отраслевое законодательство, не в полной мере нашли отражение в поправках в Закон № 131-ФЗ и не вписываются в закрепленные данным законом за муниципальными образованиями вопросы местного значения. Наиболее ярким примером подобной несостыковки являются поправки, внесенные в Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

### *2.6.2. Реализация реформы в отдельных регионах: общее и особенное*

Принятые в 2005 г. поправки в Закон № 131-ФЗ позволили регионам самостоятельно определять объем исполняемых полномочий и доходные источники применительно к вновь созданным поселениям. При этом различные субъекты Федерации по-разному решили этот вопрос: часть декларировала полное внедрение муниципальной реформы в 2006 г., другие же воспользовались правом, предоставленным принятыми поправками в законодательство, и выбрали эволюционный вариант реализации реформы. Таким образом, первый вопрос, на который должен ответить мониторинг хода реформы в 2006 г.: насколько реально различается ситуация в регионах, полностью внедривших муниципальную реформу, и в регионах, не полностью реализовавших предусмотренные на муниципальном уровне преобразования в 2006 г.?

Анализ ситуации в конкретных регионах<sup>74</sup> показал, что нигде вновь созданные муниципальные образования поселенческого уровня не решают все вопросы местного значения, предусмотренные Законом № 131-ФЗ. С этой точки зрения, регионы, декларировавшие полное внедрение муниципальной реформы, принципиально не отличаются от регионов, выбравших эволюционный вариант. При этом в регионах, декларировавших полное внедрение

---

<sup>73</sup> Указанное дополнение в ст. 14 и 16 Закона № 131-ФЗ вводится с 1 января 2008 г.

<sup>74</sup> В 2006 г. детальный анализ ситуации с реализацией муниципальной реформы осуществлялся в Вологодской, Челябинской, Оренбургской, Калужской, Тверской областях и в Чувашской Республике, информация по другим регионам носила более фрагментарный характер.

реформы, для ограничения компетенции органов местного самоуправления поселений используется такой предусмотренный законодательством инструмент, как соглашения о передаче полномочий между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов. Что касается регионов, не полностью внедривших реформу, то в них полномочия поселений ограничиваются как региональным законодательством, так и соглашениями о передаче полномочий. Тем не менее можно выделить некоторые отличия регионов, полностью внедривших реформу, от остальной совокупности субъектов Федерации. Так, доля бюджетов поселений в консолидированных бюджетах муниципальных районов по информации за первую половину 2006 г. составляет в данных регионах 16,6%, в остальных регионах – 6,2%.

Представляет интерес также вопрос о соотношении компетенции органов местного самоуправления вновь созданных и ранее существовавших поселений. Судя по всему, ситуация тут существенно различается от региона к региону. Например, в Оренбургской области, где до начала реформы существовало лишь 4 муниципальных образования поселенческого типа, различия между полномочиями вновь созданных и ранее существовавших поселений достаточно существенны. Так, компетенция органов местного самоуправления вновь созданных поселений в 2006 г. ограничивалась как региональным законодательством, так и соглашениями о передаче полномочий, в то время как ранее существовавшее муниципальное образование «Чернореченский сельсовет» не только решало все вопросы местного значения, предусмотренные Законом № 131-ФЗ, но также продолжало финансировать за счет средств местного бюджета объекты образования и здравоохранения, находящиеся на их территории. Другая ситуация сложилась в Челябинской области, где уже до начала реформы была формально реализована двухуровневая модель территориальной организации. Здесь для ограничения компетенции не только вновь созданных, но и ранее существовавших поселений используется механизм соглашений о передаче полномочий. Одновременно прослеживается стремление свести полномочия органов местного самоуправления поселений к тому уровню, который сложился в дореформенный период.

Очевидно, что основным инструментом ограничения компетенции органов местного самоуправления поселений, используемым в регионах, полностью внедривших муниципальную реформу, и в регионах, не завершивших процесс преобразований, применительно как к вновь созданным, так и к ранее существовавшим поселениям, являются соглашения о передаче полномочий. Причем данный инструмент может широко применяться не только в рамках переходного периода, но и после 1 января 2009 г. Тем самым характер и особенности применения указанного инструмента нуждаются в более подробном анализе.

Возможность и условия заключения соглашений о передаче полномочий предусмотрены Законом № 131-ФЗ, причем не в переходных положениях, а в самом «теле» закона (ст. 15). Законодательством предусмотрено, что:

- передача полномочий может осуществляться как от органов местного самоуправления поселений на районный уровень, так и от органов местного самоуправления муниципальных районов – поселениям;
- соглашения должны предусматривать финансирование переданных полномочий за счет субвенций, предоставляемых из местных бюджетов муниципальных образований, осуществивших передачу полномочий; порядок определения ежегодного объема субвенций должен содержаться в соглашении;
- соглашения должны предусматривать передачу не вопроса местного значения, а части полномочий органов местного самоуправления по решению того или иного вопроса местного значения;
- соглашения должны заключаться на определенный срок;
- соглашения должны содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного;
- соглашения должны предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

На практике в подавляющем большинстве случаев соглашения заключаются с нарушением действующего законодательства. Наиболее *типичные нарушения* сводятся к следующим.

1. *Соглашения по сути не являются добровольными* (из права превращаются в обязанность). На уровне либо региона в целом, либо отдельного муниципального района принимается типовое соглашение. Например, администрацией президента Чувашской Республики разработано типовое соглашение, в нем содержится перечень полномочий поселений, которые органы государственной власти республики рекомендуют поселениям передавать на уровень районов. Соответствующее соглашение в большинстве случаев без изменений заключается органами местного самоуправления муниципальных районов со всеми поселениями единообразно. При этом не учитывается конкретный потенциал поселений по решению вопросов местного значения, из инструмента реакции на недостаточность материального и кадрового обеспечения отдельных поселений соглашения превращаются в универсальный инструмент ограничения их полномочий.

В некоторых случаях индивидуализация соглашений допускается для ранее существовавших поселений. Так, в Малоярославецком районе Калужской области индивидуальные соглашения заключили лишь два ранее существовавших поселения, имевших статус муниципальных образований: «Поселок Детчино» и город Малоярославец (причем в последнем случае объем передаваемых полномочий был минимален). В то же время все вновь созданные поселения заключили соглашения в едином формате, определенном администрацией муниципального района, хотя их организационный потенциал совершенно различен. Попытка наиболее крупного из вновь созданных поселений с численностью населения около 4 тыс. человек ограничить объем переданных на районный уровень полномочий привела к существенным кадровым изменениям на уровне поселения.

Правда, в ряде регионов ситуация не столь жесткая: есть муниципальные образования – бунтари, которые отстаивают свое право на исполнение более широкого круга полномочий, чем предусмотрено стандартизированными подходами. Однако ни в одном из исследованных регионов количество подобных поселений, по результатам опросов представителей администраций, не превышает 10%. И лишь в отдельных регионах областная администрация не навязывает унификацию механизма передачи полномочий и стремится к реальному учету местных особенностей. Примером подобного региона является Тверская область.

*2. Передаются не полномочия, а полностью вопросы местного значения.* В результате органы местного самоуправления поселений фактически теряют контроль за решением вопроса местного значения. Передача вопросов местного значения в общем виде, без конкретизации передаваемых полномочий, приводит к тому, что реально деятельность органов местного самоуправления муниципального района по решению данного вопроса может существенно отличаться от ожидания поселения. Так, в одном из сельских поселений Нижегородской области органы местного самоуправления, по признанию их представителей, передавая на районный уровень вопрос обеспечения условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта, предполагали, что сельские дети получат возможность регулярно выезжать в районный центр для занятия в спортивной школе, в селе будет отремонтирована хоккейная площадка, а спортивный организатор получит методическую помощь в районе. В то же время органы местного самоуправления муниципального района планировали получить дополнительные средства на содержание аппарата управления, на выезд спортсменов на межрайонные и региональные соревнования, а также на финансирование спортивной школы, однако привоз в нее детей с сельских территорий не предусматривался.

Передача вопроса местного значения в полном объеме означает, что органы местного самоуправления поселений фактически теряют контроль за решением вопроса местного значения, хотя формально продолжают нести за него ответственность перед населением. Соответственно соглашения не предусматривают какого-либо мониторинга и контроля органов местного самоуправления поселений за исполнением переданных муниципальному району полномочий, отчетности районных органов местного самоуправления перед поселениями и т.п. Таким образом, на практике не может быть реализовано и положение о финансовых санкциях за неисполнение соглашения. В то же время необходимо отметить, что в тех случаях, когда полномочия передаются от муниципального района поселениям (а на практике такие случаи встречаются), ситуация может быть существенно иной. Достаточно явно подобная асимметрия наблюдается в соглашениях, заключаемых в Челябинской области. Так, в Троицком районе при передаче полномочий от поселений муниципальному району в соглашениях отсутствует раздел о правах поселения, а также какие-либо санкции за неисполнение принятых районом

обязательств. При этом установлены санкции применительно к поселениям за несвоевременное перечисление субвенций на реализацию переданных полномочий (как правило, предусмотрена уплата пени в размере 1/300 ставки ЦБ РФ за каждый день просрочки). Что касается соглашения о передаче полномочий от муниципального района поселениям (а подобные полномочия переданы в сфере дошкольного образования), то здесь конструкция соглашения совсем иная. Детально проработан раздел соглашения, раскрывающий права муниципального района в процессе его реализации, которые включают проведение проверок, ревизий; принятие мер по устранению выявленных нарушений; экспертизу дошкольных учреждений; формирование расходной части сметы по каждому учреждению; установление режима работы учреждений; истребование объяснений, выдачу предписаний и т.п.

*3. Субвенции на финансирование передаваемых полномочий либо вообще не устанавливаются, либо определяются чисто формально в сумме, заведомо недостаточной для осуществления соответствующей деятельности.* Основные расходы по переданным полномочиям осуществляются из бюджета муниципального района. Необходимо отметить, что подобное участие в финансировании переданных по соглашению полномочий вообще не предусмотрено законодательством, в отличие от осуществления переданных государственных полномочий, которые могут софинансироваться из местных бюджетов. Таким образом, ссылки на отсутствие финансовых средств в бюджете поселения не могут рассматриваться как легитимное основание для заключения соглашений. На практике органы местного самоуправления пытаются обойти эти ограничения, заключая не соглашения о передаче полномочий, а другие виды соглашений. Например, в Оренбургской области и Чувашской Республике используются соглашения о взаимодействии администраций муниципальных районов и поселений при решении вопросов местного значения. Однако подобные подходы нельзя признать полностью вписывающимися в существующее правовое поле.

*4. От органов местного самоуправления поселений осуществляется передача муниципальному району полномочий, которые по своей природе нельзя отнести к передаваемым.* Так, например, передаются полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом поселения. При этом неясно, каким образом в отсутствие возможности осуществлять свои имущественные права поселение может решать вопросы местного значения. Очевидно, что необходимость передачи соответствующих полномочий в той или иной конкретной сфере может вытекать из передачи на районный уровень полномочий по предоставлению населению тех или иных муниципальных услуг. Однако передача полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом поселения в целом вряд ли может считаться правомерной.

Аналогичная ситуация складывается в том случае, если передача полномочий предусматривает возможность возникновения конфликта интересов. Например, в той ситуации, когда органам местного самоуправления муниципального района передается право представлять интересы поселения в суде.

Подобное право не может быть реализовано в случае непосредственного судебного разбирательства между муниципальным районом и поселением и может порождать конфликт интересов, если, представляя интересы поселения, муниципальный район имеет в соответствующем судебном деле собственные интересы, отличные от интересов поселения.

Процедура передачи полномочий также далеко не всегда обеспечивает оптимальное разграничение прав и ответственности между муниципальными районами и поселениями. Например, изучение данного вопроса в одном из районов Оренбургской области позволило выявить следующее. Несмотря на то что с 2007 г. область декларирует полное внедрение муниципальной реформы, фактический объем полномочий поселений по сравнению с 2006 г. не увеличивается. Соглашение, разработанное районной администрацией на 2007 г., предусматривает передачу на районный уровень 12 ключевых вопросов местного значения, в том числе в сфере коммунального хозяйства, строительства и содержания автомобильных дорог, предоставления услуг культуры, физической культуры и спорта, библиотечного обслуживания, формирования архивных фондов поселения, вопросов землепользования и застройки, гражданской обороны, мобилизационной подготовки, содействия развитию сельскохозяйственного производства и малого предпринимательства, работе с детьми и молодежью, расчета и организации предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Все поселения района заключают соглашения в едином формате, в условиях жесткого административного давления. Решение вопроса о передаче полномочий осуществляется представительными органами поселений «с голоса», никакие письменные материалы не раздаются. Голосование происходит списком, а не по каждому отдельному полномочию. Администрация района не представляет отчета о том, каким образом исполнялись переданные полномочия в предшествующий период, какие средства были на это затрачены. Разграничение объектов собственности никоим образом не коррелирует с разграничением полномочий: например, полномочия по коммунальному обслуживанию передаются органам местного самоуправления муниципального района, при этом в муниципальную собственность принимаются котельные.

В результате можно сделать вывод: хотя перечень вопросов местного значения, реально решаемый вновь созданными поселениями и сложившийся под воздействием как регионального законодательства, так и заключенных соглашений, различается от региона к региону, однако наиболее часто органы местного самоуправления поселений осуществляют свои полномочия в следующих сферах:

- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- организация благоустройства и озеленения территории поселения;
- организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;

– организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

В ряде случаев к данным вопросам добавляются также содержание дорог, работа с детьми и молодежью, обеспечение жителей услугами организаций культуры. В подавляющем большинстве случаев на районном уровне централизуются вопросы распоряжения земельными ресурсами. Казначейское исполнение бюджетов поселений также осуществляется на уровне муниципальных районов.

Хотя массовая передача полномочий происходит от органов местного самоуправления поселений муниципальным районам, есть отдельные примеры и обратного процесса – передачи полномочий от муниципальных районов поселениям. Наиболее часто поселениям передается организация дошкольного образования (что вполне объяснимо, поскольку услуга носит локальный характер), иногда добавляются также такие вопросы, как организация дополнительного образования, текущее содержание общеобразовательных учреждений, текущее содержание учреждений здравоохранения, в первую очередь фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП). Однако этот процесс получил наибольшее развитие применительно к ранее существовавшим поселениям и отражает отмеченную выше тенденцию к приведению компетенции органов местного самоуправления этих поселений к дореформенной: если ранее данные вопросы решались на поселенческом уровне, то теперь они передаются на этот же уровень по соглашениям.

Особой проблемой является организация финансирования вновь созданных муниципальных образований. Практически во всех регионах в данной сфере возникали существенные сложности. Не было базы как для прогнозирования доходной базы поселений, так и для планирования их бюджетных расходов.

Также возникли определенные трудности с земельным налогом, по которому с 2006 г. была радикальна изменена налоговая база. По информации из регионов, прогнозирование поступлений от данного налога тем не менее осуществлялось «от достигнутого», исходя из информации прошлых лет. Это привело к существенным ошибкам, поскольку объемы поступлений от земельного налога изменились существенно, по-разному затронув различные регионы и муниципальные образования. Так, в муниципалитетах Калужской области доходы от данного налога снизились практически на порядок, в то время как в некоторых районах Оренбургской области налоговые платежи по земельному налогу выросли в 6 раз.

В различных регионах используются совершенно разные подходы к предоставлению поселениям финансовой помощи: начиная от финансирования разницы между фактическими либо нормативными расходами и доходами и заканчивая применением сложных механизмов расчетов, связанных с определением индекса налогового потенциала и индекса расходных потребностей. Однако применение методических рекомендаций, вытекающих из положений Бюджетного кодекса, еще не обеспечивает реального финансового выравнивания поселений. Так, в Оренбургской области, где финансовое

выравнивание является региональным полномочием, делегированным на районный уровень, и распределение финансовой помощи осуществляется на основе выравнивания бюджетной обеспеченности с учетом индексов налогового потенциала и расходных потребностей (т.е. система полностью вписывается в федеральное законодательство по данному вопросу), реальное различие в бюджетной обеспеченности поселений в различных районах составляет более 10 раз. Применительно к поселениям широкое распространение также получило выделение дотаций, по сути являющихся целевыми, что полностью искажает природу данного инструмента.

Что касается казначейского исполнения бюджетов поселений, то, за редким исключением, данное полномочие передано на районный уровень.

### *2.6.3. Цена муниципальной реформы – расходы на управление*

В период подготовки к реализации муниципальной реформы не утихали споры о том, каков будет результат преобразований с точки зрения эффективности бюджетных расходов. Особый интерес представляет данный вопрос применительно к расходам на управление. Здесь сформировались две противоположные позиции. С одной стороны, существовало мнение, что предлагавшийся в Законе № 131-ФЗ подход к реформированию местного самоуправления значительно снизит эффективность управленческой деятельности и приведет к росту управленческих расходов. С другой стороны, имела место и противоположная аргументация: поскольку общий объем полномочий органов государственной власти и местного самоуправления не изменяется, а происходит лишь их перераспределение между различными уровнями власти, не должны увеличиваться и управленческие расходы. Только анализ фактических расходов на управление может ответить на вопрос, действительно ли в результате создания десятков тысяч новых муниципальных образований поселенческого уровня возникают значительные потери от недостаточного масштаба управленческой деятельности, ведущие к росту управленческих расходов.

Естественно, окончательные итоги подводить преждевременно. Тем не менее анализ данного вопроса, проведенный за первое полугодие 2006 г. на основе данных бюджетной статистики по России в целом, а также исследование ситуации в конкретных регионах позволяют сделать следующие предварительные выводы.

*Во-первых*, рост управленческих расходов муниципальных бюджетов в 2006 г. по сравнению с 2005 г. существенно опережал аналогичный показатель предшествующих лет. Это может объясняться различными факторами. При этом вполне обоснованным выглядит вывод о том, что в значительной степени это стало результатом реализации муниципальной реформы. Данный вывод подтверждается тем, что в регионах, декларировавших полную реализацию реформы в 2006 г., соответствующий прирост был выше, чем в остальной совокупности регионов. В то же время наиболее высокий прирост наблюдался в регионах, полностью внедривших муниципальную реформу,

для которых было характерно значительное увеличение числа муниципальных образований. Если в среднем по всем регионам расходы на содержание органов местного самоуправления в реальном выражении возросли на 30,7%, то по регионам, полностью внедрившим муниципальную реформу, прирост составил 32,8%, а по регионам, полностью внедрившим реформу, где число муниципальных образований увеличилось более чем в 2 раза, – 41,7%.

*Во-вторых*, в ходе исследования были выявлены факторы, свидетельствующие о реальных потерях от недостаточного масштаба деятельности на уровне поселений, причем, судя по всему, в ходе реформы эта проблема не смягчилась, а, напротив, обострилась. Этот вывод можно подкрепить следующими аргументами:

- по результатам анализа бюджетов за первую половину 2006 г. доля расходов на содержание органов местного самоуправления на уровне поселений составляет более 30%, тогда как на уровне районов – более чем в 4 раза меньше, т.е. 7%; по отдельным поселениям, ситуация в которых была проанализирована в ходе региональных исследований, – более 80%;
- расчеты численности населения поселений, приходящейся на одного сотрудника местных администраций, демонстрируют достаточно четкую обратную пропорциональную зависимость по отношению к численности населения в поселении; другими словами, чем меньше жителей в поселении, тем больше относительная численность местной администрации;
- в ряде поселений, существовавших до начала муниципальной реформы, в результате реформирования разграничения полномочий и реализации других положений Закона № 131-ФЗ доля управленческих расходов существенно увеличилась; например, в Хомутиинском сельском поселении Челябинской области она возросла более чем вдвое.

*В-третьих*, потенциал роста управленческих расходов в связи с реализацией муниципальной реформы еще не исчерпан ни в регионах, выбравших эволюционный путь реализации муниципальной реформы, ни в регионах, декларировавших ее полное внедрение. Повышение управленческих расходов будет связано с несколькими факторами, среди которых:

- неизбежный рост численности администраций поселений в значительном количестве регионов и соответственно рост расходов на их содержание (на настоящий момент рост численности администраций поселений во многих случаях сдерживается административно, что не позволяет им реально решать вопросы местного значения);
- необходимость дополнительного обеспечения местных администраций техническими средствами: компьютерами, оргтехникой, служебным транспортом;
- острая потребность в повышении квалификации кадров.

Таким образом, полноценная реализация реформы местного самоуправления потребует дополнительных бюджетных расходов, причем, согласно оценкам, по объему они сопоставимы с теми, которые уже затрачены на компенсацию потерь, связанных с недостаточным масштабом управленче-

ской деятельности на уровне поселений. Тем самым вопрос об оптимизации данных расходов за счет рационального разграничения вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями, а также организации межмуниципальной кооперации приобретает первостепенное значение. В то же время очевидно, что в значительной мере подобный рост управленческих расходов при выбранной модели муниципальной реформы неизбежен, и предпринимающиеся в регионах попытки ограничить его административными методами могут привести лишь к дезорганизации работы органов местного самоуправления поселений.

## **Приложение 1. Обзор законодательства в области налогового регулирования и гражданского законодательства за 2006 г.<sup>1</sup>**

2006 г. не стал исключением для законодателей в сфере реформирования налогового законодательства. Был принят целый пакет законов, которые внесли существенные изменения в Налоговый кодекс РФ и затронули не только общие нормы первой части, но и практически все налоги – налог на добавленную стоимость (НДС), налог на прибыль, единый социальный налог (ЕСН), акцизы, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), единый сельскохозяйственный налог, а также сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биоресурсов.

Рассмотрим наиболее значимые изменения в налоговой сфере, а также в области гражданского и трудового законодательства.

### **Основные изменения, внесенные в часть первую Налогового кодекса РФ**

Основные изменения в части совершенствования налогового администрирования были внесены Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования», вступающим в силу с 1 января 2007 г. (за исключением ряда норм). Изменения, внесенные в часть первую Налогового кодекса РФ, направлены на совершенствование налогового контроля, упорядочение налоговых проверок и документооборота в налоговой сфере, улучшение условий для самостоятельного и добросовестного исполнения налогоплательщиками обязанности по уплате законно установленных налогов и сборов, расширение гарантий соблюдения прав и законных интересов налогоплательщиков.

В соответствии с данным Законом существенно пересмотрено большинство положений части первой Налогового кодекса РФ: изменен порядок уплаты налогов; изменен порядок взыскания налогов, штрафов и пени; внесены изменения в порядок истребования документов; существенно изменен порядок проведения камеральных проверок; изменен порядок проведения выездных налоговых проверок, в том числе повторных выездных проверок; установлено правило об обязательном досудебном обжаловании решений в вышестоящий налоговый орган; налоговые органы получили полномочия налагать запрет на отчуждение налогоплательщиком имущества; налогоплательщики получили право при наличии банковской гарантии приостановить действия по взысканию налога, пени, штрафа; ряд других поправок.

В новой редакции изложена ст. 6.1, регулирующая порядок исчисления сроков, установленных законодательством о налогах и сборах. Государствен-

---

<sup>1</sup> Настоящий раздел подготовлен с помощью правовой системы КонсультантПлюс.

ные органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления, другие уполномоченные ими органы, должностные лица и организации, осуществляющие в установленном порядке прием от налогоплательщиков (плательщиков сборов) денежных средств в счет уплаты налогов (сборов) и их перечисление (перевод) в бюджеты, а также органы государственных внебюджетных фондов исключаются из перечня участников налоговых правоотношений.

Изменениями, внесенными в п. 2 ст. 11, даны определения понятий «лицевые счета», «счета Федерального казначейства», «учетная политика для целей налогообложения» Установлено, что правила, предусмотренные частью первой Налогового кодекса РФ в отношении банков, распространяются на Центральный банк РФ.

Законом расширены права налогоплательщиков: изменениями, внесенными в ст. 21, установлено право налогоплательщиков на участие в процессе рассмотрения материалов налоговой проверки или иных актов налоговых органов в случаях, предусмотренных кодексом.

В новой редакции изложена ст. 23 «Обязанности налогоплательщиков (плательщиков сборов)». Определено, что индивидуальные предприниматели, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, обязаны по месту жительства представлять по запросу налогового органа книгу учета доходов и расходов и хозяйственных операций, а также бухгалтерскую отчетность. Нотариусы и адвокаты также обязаны письменно сообщать в налоговый орган по месту жительства об открытии (закрытии) счетов, предназначенных для осуществления ими профессиональной деятельности.

Уточнены случаи, при которых налоговые органы могут предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски. Налоговые органы утрачивают право создания налоговых постов. Налоговым органам вменено в обязанность руководствоваться письменными разъяснениями Минфина РФ по вопросам применения законодательства РФ о налогах и сборах. Установлено, что Минфин РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований дают письменные разъяснения в пределах своей компетенции в течение двух месяцев со дня поступления соответствующего запроса. Срок может быть продлен по решению руководителя соответствующего финансового органа, но не более чем на один месяц.

Изменениями, которые внесены в ст. 45 «Исполнение обязанности по уплате налога и сбора», установлено, что в судебном порядке должны быть взысканы налоги в целях погашения недоимки, числящейся более трех месяцев за организациями, являющимися зависимыми (дочерними) обществами (предприятиями), а также с организаций, которым открыт лицевой счет. Определены случаи, когда обязанность уплаты налога не признается исполненной, в частности, в случае отзыва налогоплательщиком или возврата банком (органом Казначейства РФ) неисполненного поручения, недостаточности

средств на счете, неправильного указания в платежных документах номера счета Казначейства РФ и наименования банка получателя.

В новой редакции изложены нормы, устанавливающие порядок взыскания налога, сбора, а также пеней и штрафов за счет денежных средств, находящихся на счетах налогоплательщика (плательщика сборов) – организации, индивидуального предпринимателя или налогового агента – организации, индивидуального предпринимателя в банках, а также нормы, устанавливающие порядок взыскания налога, сбора, пеней и штрафов за счет имущества налогоплательщика (плательщика сборов) – физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем. Так, ранее было установлено, что исковое заявление о взыскании налога за счет имущества налогоплательщика – физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, может быть подано в суд общей юрисдикции налоговым органом (таможенным органом) в течение 6 месяцев после истечения срока исполнения требования об уплате налога. В новой редакции указано, что пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

Внесены изменения в порядок предоставления отсрочек (рассрочек) по уплате налогов и сборов (глава 9 НК РФ). В частности, исключено условие о лимитах их предоставления в пределах, устанавливаемых законами РФ, субъектов РФ о соответствующих бюджетах и правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Увеличен предельный срок предоставления отсрочки (рассрочки) с 6 месяцев до 1 года. При этом отсрочка или рассрочка по уплате федеральных налогов в части, зачисляемой в федеральный бюджет, на срок более 1 года, но не превышающий 3 года, может быть предоставлена по решению Правительства РФ. Отменяется институт налогового кредита. Теперь способами изменения срока уплаты налога станут только отсрочка, рассрочка и инвестиционный налоговый кредит, что, в общем, логично, поскольку налоговый кредит представляет собой некий аналог отсрочки уплаты налога. Кроме того, сокращен срок, в течение которого заинтересованное лицо должно отправить копию заявления о предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате налога в налоговый орган по месту учета, – теперь он составляет 5 дней.

В новой редакции изложены нормы, касающиеся сроков направления требования об уплате налога и сбора; последствий изменения обязанности по уплате налога и сбора; приостановления операций по счетам в банках организаций и индивидуальных предпринимателей; зачета или возврата сумм излишне уплаченных налога, сбора, пеней, штрафа; налоговой декларации и внесения в нее изменений; положений о налоговом контроле.

Изменены нормы об учете организаций и физических лиц. Так, при осуществлении деятельности в Российской Федерации через обособленное подразделение заявление о постановке на учет организации по месту нахождения обособленного подразделения подается в течение одного месяца после создания обособленного подразделения.

---

Физическое лицо, место жительства которого для целей налогообложения определяется по месту пребывания, вправе обратиться в налоговый орган по месту своего пребывания с заявлением о постановке на учет в налоговых органах. В соответствии с изменениями, внесенными в ст. 84 части первой НК РФ, налоговый орган обязан осуществить постановку на учет физического лица на основании заявления в течение 5 дней со дня получения указанного заявления налоговым органом и в тот же срок выдать ему свидетельство о постановке на учет в налоговом органе.

Расширен круг обязанностей адвокатских палат субъектов Российской Федерации, органов (учреждений), уполномоченных совершать нотариальные действия, частных нотариусов, органов и организаций, осуществляющих аккредитацию филиалов и представительств иностранных юридических лиц, а также банков по сообщению в налоговый орган сведений, необходимых для осуществления налогового контроля.

Изменены нормы, устанавливающие сроки и порядок проведения налоговых проверок, о чем еще будет рассказано ниже.

Изменения в порядке обжалования решений налоговых органов связаны с установлением правила об обязательном досудебном обжаловании решений в вышестоящий налоговый орган. С 2008 г. организация не сможет обратиться в суд, если не пройдет стадию досудебного обжалования решения инспекции в вышестоящем органе.

В Налоговый кодекс РФ введена ст. 101.2 «Порядок обжалования решения налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решения об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения». Указанные решения налогового органа могут быть обжалованы сначала в вышестоящем налоговом органе и только после этого – в суде. При этом вводится апелляционный порядок обжалования решения налогового органа, не вступившего в силу, в вышестоящем налоговом органе.

Установлено, что течение срока давности привлечения к ответственности приостанавливается, если лицо, привлекаемое к ответственности за налоговое правонарушение, активно противодействовало проведению налоговой проверки. К налоговым правонарушениям отнесено нарушение порядка регистрации объектов игорного бизнеса.

Рассмотрим ряд внесенных в Налоговый кодекс изменений подробнее.

#### *Порядок взыскания налогов, штрафов*

В соответствии с новой редакцией абз. 1 п. 1 ст. 104 НК РФ после вынесения решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения и в случаях, когда внесудебный порядок взыскания налоговых санкций не допускается, соответствующий налоговый орган обращается с иском о взыскании с привлекаемого лица налоговой санкции. Предполагается, что налоговый орган обращается в суд с требованием о взыскании штрафа тогда, когда имеется запрет на взыскание штрафа

во внесудебном порядке. Внесудебное взыскание штрафа теперь запрещено только в одном случае – согласно п. 1 ст. 115 НК РФ налоговые органы могут обратиться в суд с иском о взыскании штрафов с организации и индивидуального предпринимателя в порядке и сроки, которые предусмотрены ст. 46 и 47 НК РФ.

Согласно ст. 46 НК РФ решение о взыскании налога с организации (индивидуального предпринимателя) должно быть вынесено налоговым органом в течение 60 дней с даты истечения срока исполнения требования об уплате налога. В случае же пропуска срока налог может быть взыскан только в судебном порядке. Для обращения в суд согласно разъяснениям Пленума ВАС РФ действует предельный шестимесячный срок<sup>2</sup>. При обращении налогового органа в суд пропуск указанного срока влечет отказ суда в удовлетворении иска. Новая редакция ст. 46 НК РФ предоставляет возможность судам по ходатайству налогового органа восстановить срок для обращения за принудительным взысканием налога в случае его пропуска по уважительным причинам. Необходимо отметить, что критерии уважительности причин не поясняются. Полагаем, такие поправки ведут к ухудшению положения налогоплательщиков.

Следует также отметить, что, если налогоплательщик добровольно не уплатил налог, налоговый орган в течение двух месяцев после истечения срока, указанного в требовании, принимает решение о взыскании налога за счет денежных средств на счетах в банке. После вынесения такого решения налоговый орган вправе вынести решение о приостановлении операций по счетам налогоплательщика. Таким образом, организация может лишиться возможности распоряжаться своими денежными средствами, пока не уплатит недоимку. Важные изменения в части такого приостановления операций внесены в ст. 76 НК РФ. Новая редакция статьи предусматривает, что приостанавливаются операции не со всеми денежными средствами на счете, как ранее, а только в пределах суммы, указанной в решении налогового органа. То есть с 2007 г. налоговый орган может приостановить операции только в пределах суммы, необходимой для погашения долга, что можно признать позитивным фактором.

#### *Зачет и возврат излишне уплаченных (взысканных) сумм*

Наиболее значимыми представляются изменения в части расширения сферы применения правил ст. 78, 79 НК РФ. Так, процедура зачета (возврата) с 2007 г. будет распространяться на авансовые платежи и штрафы. А с 2008 г. производить зачет будет возможно не по бюджетам, а по видам налогов: федеральные налоги засчитываются в счет федеральных, региональные – в счет региональных, местные – соответственно в счет местных. Таким образом, например, переплату по налогу на прибыль можно будет зачесть в счет уплаты НДС.

---

<sup>2</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 28 февраля 2001 г. № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

Также произошли изменения по срокам проведения зачета. Решение о зачете налоговый орган вправе принять в течение не 5 календарных дней, а 10 рабочих дней со дня получения заявления налогоплательщика либо со дня подписания акта сверки (если таковая проводилась), т.е. фактически срок увеличен законодателями в 3 раза. Такой же 10-дневный срок установлен и для принятия решения о возврате и направления поручения о возврате налога в территориальный орган Федерального казначейства (ранее такой срок отсутствовал).

Наоборот, сокращен срок уведомления налоговым органом о принятом решении о зачете (возврате) сумм излишне уплаченного налога или об отказе в осуществлении зачета (возврата). Вместо 2 недель срок теперь составляет 5 рабочих дней со дня принятия налоговым органом соответствующего решения.

Кроме того, сокращен с 1 месяца до 10 дней срок, в течение которого налоговый орган обязан сообщить налогоплательщику о каждом ставшем ему известном факте излишней уплаты налога и о сумме излишне уплаченного налога. Важным является уточнение порядка исчисления процентов за просрочку с возвратом излишне уплаченных налогов. С 2007 г. территориальный орган Федерального казначейства будет сообщать в налоговый орган о фактической дате возврата и о сумме возвращенного налога с начисленными процентами. Если проценты были уплачены налогоплательщику не полностью, то, получив такое сообщение, налоговый орган в течение 3 дней должен принять решение о возврате оставшейся суммы процентов, исходя из фактической даты возврата излишне уплаченного налога.

То же касается зачета и возврата излишне взысканных сумм: порядок возврата излишне взысканных сумм налога распространяется и на авансовые платежи и штрафы; срок принятия налоговым органом решения о возврате суммы излишне взысканного налога, а также срок сообщения налоговым органом об установлении факта излишнего взыскания налога будет составлять не 1 месяц, а 10 дней; излишне взысканная сумма с начисленными на нее процентами должна быть возвращена налогоплательщику в течение месяца со дня получения письменного заявления (до внесения изменений срока возврата не было).

#### *Порядок проведения выездных налоговых проверок*

Согласно ст. 88 НК РФ камеральные проверки проводятся в течение 3 месяцев со дня предоставления налогоплательщиком налоговой декларации и документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налога, а также других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа. В новой редакции статьи камеральная проверка может быть проведена в течение трех месяцев со дня предоставления налогоплательщиком налоговой декларации и документов, которые в соответствии с кодексом должны прилагаться к декларации. Таким образом, сроки пред-

ставления каких-либо дополнительных документов на продолжительность камеральных проверок влиять не должны.

Статья 89 устанавливает, что в случае реорганизации или ликвидации организации (либо в порядке контроля вышестоящего органа за нижестоящим) налоговым органом может проводиться повторная проверка налогоплательщика. Нововведение связано с установлением единственного основания для проведения повторной выездной проверки: при предоставлении организацией уточненной декларации, в которой сумма налога будет указана в меньшем размере, чем ранее заявлена, налоговый орган получает право на проведение повторной проверки за тот период, в отношении которого налогоплательщиком внесены уточнения.

Иные изменения связаны с тем, что налоговые органы не вправе проводить в отношении одного налогоплательщика более двух выездных налоговых проверок в течение календарного года, кроме как в исключительных случаях по решению руководителя федерального органа исполнительной власти. Налоговые органы не вправе проводить две и более выездные налоговые проверки по одним и тем же налогам за один и тот же период. Изменились и сроки проведения выездной налоговой проверки – она не может продолжаться более 2 месяцев. Указанный срок может быть продлен до 4 месяцев, а в исключительных случаях – до 6 месяцев. В настоящий момент предусмотрена возможность продления сроков выездной налоговой проверки до 3 месяцев. Необходимо также отметить, что внесенными изменениями устанавливается правило, согласно которому в рамках выездной проверки может быть проверен период, не превышающий три календарных года, предшествующий году, в котором вынесено решение о проведении проверки. Такое прямое указание не позволит налоговому органу по-своему трактовать дату начала налоговой проверки (дата вынесения решения или дата фактического начала проверки).

Изменениями, внесенными в ст. 93 части первой НК РФ «Истребование документов при проведении налоговой проверки», запрещается требование нотариального удостоверения копий документов, представляемых в налоговый орган (должностному лицу), если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. В Налоговом кодексе РФ также введена ст. 93.1 «Истребование документов (информации) о налогоплательщике, плательщике сборов и налоговом агенте или информации о конкретных сделках». Уточнена норма, определяющая порядок оформления результатов налоговой проверки (ст. 100, 101). В частности, установлено, что по результатам камеральной проверки оформляется акт налоговой проверки в течение 10 рабочих дней после ее окончания. До внесения изменений в Налоговом кодексе не содержалась обязательность составления акта. Организация будет вправе представить мотивированные возражения на акт проверки, для этого дано 15 рабочих дней с момента получения акта.

---

### *Привлечение к налоговой ответственности*

Статьей 113 НК РФ, действующего на конец 2006 г., установлено, что лицо не может быть привлечено к ответственности за совершение налогового правонарушения, если со дня его совершения либо со следующего дня после окончания налогового периода, в течение которого было совершено это правонарушение, истекли три года.

С января 2007 г. установлено, что трехгодичный срок давности по налоговым правонарушениям исчисляется с момента совершения налогового правонарушения (со следующего дня после окончания налогового периода, в течение которого было совершено это правонарушение) и до момента вынесения решения о привлечении к ответственности.

В то же время теперь в Налоговом кодексе РФ введена возможность приостановления срока давности по налоговым правонарушениям. Приостановление срока давности будет возможно, если лицо, привлекаемое к ответственности за налоговое правонарушение, активно противодействовало проведению выездной налоговой проверки, что стало непреодолимым препятствием для ее проведения и определения налоговыми органами сумм налогов, подлежащих уплате в бюджетную систему Российской Федерации. Срок давности приостанавливается, если руководитель проверяющей группы составляет специальный акт, что предусмотрено в п. 3 ст. 91 НК РФ для случаев воспрепятствования доступу должностных лиц налоговых органов, проводящих налоговую проверку, на территории или в помещения налогоплательщика. Срок давности возобновляется после вынесения решения о возобновлении выездной налоговой проверки. Налоговые органы должны будут доказывать в судебном порядке, что налогоплательщик им противодействовал. Однако нигде не сказано, что следует понимать под используемой в настоящей норме формулировкой «активно противодействовал».

Ужесточено наказание за ведение деятельности без постановки на налоговый учет. Введено ограничение по минимальной сумме штрафа за ведение деятельности организацией или индивидуальным предпринимателем без постановки на учет в налоговом органе более 90 дней (п. 2 ст. 117 НК РФ): с 1 января 2007 г. штраф будет составлять не менее 40 тыс. руб. Это один из самых больших фиксированных штрафов, которые предусмотрены в российском законодательстве.

Положительно оценивается расширение перечня обстоятельств, исключающих вину лица в совершении налогового правонарушения: вместо закрытого перечня законодатели утвердили открытый. В п. 1 ст. 111 НК РФ включен дополнительный подпункт, который к обстоятельствам, исключающим вину лица в совершении налогового правонарушения, относит и иные обстоятельства, которые могут быть признаны судом или налоговым органом, рассматривающим дело, исключаящими вину лица в совершении налогового правонарушения.

## **Основные изменения, внесенные в часть вторую Налогового кодекса РФ**

### *Налог на добавленную стоимость (НДС)*

Из существенных изменений можно отметить переход от ежемесячной уплаты НДС к поквартальной. В настоящее время ежеквартально уплачивать НДС имеют право налогоплательщики с ежемесячными в течение квартала суммами выручки от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога, не превышающими 2 млн руб. Норма, вступающая в силу с 1 января 2008 г. для всех налогоплательщиков, включая налоговых агентов, позволит снизить объем представляемых документов и даст возможность налогоплательщикам использовать суммы налога в качестве оборотных средств.

С 1 января 2007 г. специальная процедура возмещения сумм НДС по экспортным операциям отменяется: вычеты НДС по внутренним и внешним операциям необходимо отражать в одной декларации (отменен п. 6 ст. 164 НК РФ, требовавший представлять отдельную декларацию по ставке 0%). То есть суммы налога, подлежащие возмещению экспортерам, будут отражаться в общей декларации и, таким образом, приниматься к вычету в заявительном порядке. Процедура возмещения установлена общая и применяется только в том случае, если сумма НДС, уплаченная по внутренним и экспортным операциям, превышает общую сумму налога, исчисленную налогоплательщиком (п. 1 ст. 176 НК РФ).

В новой редакции изложена ст. 176 «Порядок возмещения налога». После представления налогоплательщиком налоговой декларации налоговый орган проверяет обоснованность суммы налога, заявленной к возмещению, при проведении камеральной налоговой проверки. Решение о возмещении (полностью или частично) соответствующих сумм должно быть принято налоговым органом в течение 7 дней по окончании налоговой проверки, если в ходе нее не были выявлены нарушения законодательства о налогах и сборах.

При наличии у налогоплательщика недоимки по налогу, иным федеральным налогам, задолженности по соответствующим пеням и (или) штрафам налоговым органом самостоятельно производится зачет суммы налога, подлежащей возмещению, в счет погашения указанных недоимки и задолженности. Если недоимка (задолженность) отсутствует, сумма налога, подлежащая возмещению по решению налогового органа, возвращается по заявлению налогоплательщика на указанный им банковский счет. Также по письменному заявлению налогоплательщика суммы, подлежащие возврату, могут быть направлены в счет уплаты предстоящих налоговых платежей по НДС и иным федеральным налогам.

На следующий день после принятия решения о возврате налоговый орган обязан отправить в территориальный орган Федерального казначейства поручение на возврат суммы налога, и уже территориальный орган Федерального казначейства в течение 5 дней со дня получения такого поручения осуществляет возврат налогоплательщику суммы налога и в тот же срок уве-

домляет налоговый орган о дате возврата и сумме возвращенных налогоплательщику денежных средств. Налоговый орган также обязан сообщить в письменной форме налогоплательщику о принятом решении о возмещении, о принятом решении о зачете (возврате) суммы налога, подлежащей возмещению, или об отказе в возмещении в течение 5 дней со дня принятия соответствующего решения.

Была уточнена норма ст. 149, касающаяся льготы по налогу на добавленную стоимость для религиозных организаций. В настоящее время установлено, что на территории Российской Федерации не подлежит налогообложению налогом на добавленную стоимость реализация (передача для собственных нужд) предметов религиозного назначения и религиозной литературы, производимых и реализуемых религиозными организациями. При этом на практике льготой могут воспользоваться религиозные организации, которые сами и производят, и реализуют предметы религиозного назначения и религиозную литературу. С 2007 г. не будут облагаться НДС не только товары (работы, услуги), произведенные и реализованные религиозной организацией или находящимися в ее собственности хозяйственными обществами, уставный фонд которых полностью состоит из вкладов религиозных организаций, но и любая передача таких товаров (работ, услуг) между любыми религиозными организациями и (или) созданными ими хозяйственными обществами, единственными учредителями (участниками) которых являются религиозные организации (объединения).

Ввиду создания нового вида государственных и муниципальных учреждений – автономных учреждений (не являющихся бюджетными), пользующихся большей свободой в отношении переданного им имущества, в подп. 5 п. 2 ст. 146 НК РФ вносятся изменения: не будет облагаться НДС безвозмездная передача основных средств любым государственным и муниципальным учреждениям, т.е. как бюджетным, так и автономным.

#### *Налог на доходы физических лиц (НДФЛ)*

В главу 23 «Налог на доходы физических лиц» НК РФ внесены изменения, уточняющие понятие налогового резидента Российской Федерации. Для целей уплаты НДФЛ физические лица делятся на налоговых резидентов Российской Федерации и на лиц, ими не являющихся. К доходам резидентов и нерезидентов применяются разные налоговые ставки – 13 и 30% соответственно (пп. 1 и 3 ст. 224 НК РФ).

Согласно п. 2 ст. 11 НК РФ налоговыми резидентами признаются физические лица, фактически находящиеся на территории РФ не менее 183 дней в календарном году. Таким образом, статус налогового резидента приобретает физическим лицом применительно к каждому календарному году, и до истечения 183 дней с начала календарного года физические лица (в том числе и российские граждане, постоянно проживающие в РФ) не являются налоговыми резидентами.

Теперь с января 2007 г. налоговым резидентом будет признаваться физическое лицо, фактически находящееся в РФ не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев. При этом период нахождения физического лица в РФ не прерывается на периоды его выезда за пределы РФ для краткосрочного (менее 6 месяцев) лечения и обучения. Отдельные категории лиц, а именно российских военнослужащих, проходящих службу за границей, а также сотрудников органов государственной власти и органов местного самоуправления, командированных на работу за пределы РФ, предлагается признавать налоговыми резидентами РФ независимо от фактического времени нахождения на территории Российской Федерации.

Ряд работников вместо стандартного налогового вычета в 400 руб. (подп. 3 п. 1 ст. 218 НК РФ) имеет право на получение ежемесячного вычета по НДФЛ в размере 500 руб. (подп. 2 п. 1 ст. 218 НК РФ). К ним относятся, например, участники ВОВ, инвалиды с детства и инвалиды I, II групп, граждане, уволенные с военной службы, выполнявшие интернациональный долг в Республике Афганистан. В отличие от вычета в 400 руб., который предоставляется только до достижения размера дохода за год в 20 тыс. руб., вычет в 500 руб. предоставляется ежемесячно независимо от размера дохода работника. С 1 января 2007 г. право на получение стандартного налогового вычета в 500 руб. появится также и у граждан, принимавших участие в боевых действиях на территории Российской Федерации.

С 1 января 2007 г. предельный размер социального налогового вычета, предоставляемого налогоплательщику в связи с его расходами на обучение и лечение, увеличивается с 38 тыс. до 50 тыс. руб. (подп. 2 и 3 п. 1 ст. 219 НК РФ)<sup>3</sup>. Согласно подп. 3 п. 1 ст. 219 НК РФ в составе социального налогового вычета (предоставляемого в суммах, уплаченных за услуги по лечению и на приобретение медикаментов) будут учитываться также суммы страховых взносов, уплаченные по договорам добровольного личного страхования, предусматривающим оплату страховыми организациями исключительно услуг по лечению.

Установлено, что с 1 января 2007 г. имущественный налоговый вычет, предусмотренный ст. 220 части второй НК РФ, будет предоставляться налогоплательщику при продаже либо приобретении не только квартиры, дома, но и комнаты.

С 1 января 2007 г. предусмотрено освобождение от налогообложения НДФЛ сумм материнского капитала, установленного в размере 250 тыс. руб. (п. 34 ст. 217 НК РФ). При этом в случае, когда за счет средств материнского (семейного) капитала оплачиваются расходы на обучение и (или) строительство (приобретение) жилого дома, квартиры или доли (долей) в них, полагающиеся социальные и имущественные вычеты не предоставляются.

<sup>3</sup> При подаче в 2007 г. заявления на вычет за 2006 г. и более ранние налоговые периоды – максимальная сумма вычета составит 38 тыс. руб.

### Акцизы

Традиционно увеличены ставки акциза на большинство видов подакцизных товаров (п. 1 ст. 193 НК РФ). Так, с января 2007 г. ставка акциза на этиловый спирт повышена с 21 руб. 50 коп. до 23 руб. 50 коп., ставка акциза на пиво с объемной долей этилового спирта от 0,5 до 8,6% включительно – с 1 руб. 91 коп. до 2 руб. 07 коп. за 1 л, с содержанием этилового спирта свыше 8,6% – с 6 руб. 85 коп. до 7 руб. 45 коп. за 1 л.

Прежней осталась ставка акциза на вина шампанские, игристые, газированные, шипучие, не изменилась и ставка для вин натуральных, такая же ставка будет применяться для натуральных напитков с содержанием этилового спирта не более 6%, изготовленных из виноматериалов, произведенных без добавления этилового спирта. На всю остальную алкогольную продукцию установлена общая ставка – 162 руб. за 1 л безводного спирта этилового, содержащегося в подакцизных товарах. Не изменились ставки акцизов и на нефтепродукты.

По-прежнему будет применяться нулевая налоговая ставка акциза на пиво с объемной долей этилового спирта до 0,5% и на легковые автомобили с мощностью двигателя до 90 л.с.

Ранее спиртосодержащая продукция в металлической аэрозольной упаковке – парфюмерно-косметическая продукция и продукция бытовой химии – не признавалась подакцизным товаром (абз. 7 и 8 подп. 2 п. 1 ст. 181 НК РФ). С 1 января 2007 г. эта продукция будет являться подакцизной, однако ставка налога на нее установлена нулевая (п. 1 ст. 193 НК РФ).

Ставка акциза на легковые автомобили с мощностью двигателя свыше 90 л.с. и до 150 л.с. повышена с 16 руб. 50 коп. до 18 руб. за 1 л.с., на легковые автомобили и мотоциклы с мощностью двигателя свыше 150 л.с. – со 167 до 181 руб. за 1 л.с.

Повышены ставки акцизов на табачные изделия, но об этом следует сказать особо. Ставки акцизов на сигареты повышены в среднем на 30%: на сигареты с фильтром фиксированная часть ставки повышена с 78 до 100 руб. за 1000 шт., на сигареты без фильтра и папиросы – с 35 до 45 руб. за 1000 шт. Минимальная общая ставка акциза на сигареты с фильтром – 115 руб. за 1000 шт., на сигареты без фильтра и папиросы – 60 руб. за 1000 шт. Самое существенное изменение заключается в том, что адвалорная часть ставки на сигареты и папиросы теперь будет составлять 5% расчетной стоимости. То есть теперь адвалорная (процентная) часть ставки на сигареты и папиросы устанавливается в процентах от расчетной стоимости товара, исчисляемой исходя из максимальной розничной цены, а не от отпускной цены, как ранее. Причем о максимальных розничных ценах по каждому наименованию табачных изделий налогоплательщик обязан уведомить налоговый орган. В настоящее время утверждены две формы уведомления – о максимальных розничных ценах на табачные изделия, производимые в России, и о максимальных розничных ценах на табачные изделия, ввозимые в Россию.

Правилам определения расчетной стоимости сигарет и папирос посвящена новая ст. 187.1 НК РФ. Налогоплательщик должен самостоятельно установить максимальную розничную цену в отношении пачки сигарет каждой марки. Табачная продукция не может продаваться потребителям дороже, чем установленная максимальная розничная цена. Подать уведомление нужно не позднее, чем за 10 дней до начала того месяца, в котором будут применяться указанные в нем цены. Максимальные розничные цены, которые заявлены в уведомлении, должны действовать не менее одного календарного месяца. По истечении месяца налогоплательщик вправе изменить цену, подав новое уведомление.

Информация о максимальной розничной цене, а также сведения о месяце и годе изготовления должны наноситься на каждую упаковку (пачку) табачных изделий. Производство и импорт сигарет с фильтром без указания этих сведений будут запрещены с 1 января 2007 г., а их розничная продажа – с 1 января 2008 г. Для сигарет без фильтра и папирос производство и импорт без указания сведений на пачке будут запрещены с 1 июля 2007 г., розничная продажа – с 1 июля 2008 г. В период с 1 января по 1 июля 2007 г. расчетная стоимость сигарет без фильтра и папирос будет определяться исходя из той максимальной розничной цены, которая указана в уведомлении.

Заметные изменения связаны с обложением акцизами нефтепродуктов. Плательщиками акцизов теперь будут признаваться лица, занимающиеся реализацией произведенных ими нефтепродуктов. Лица, занимающиеся оптовой, оптово-розничной и розничной реализацией нефтепродуктов, плательщиками акцизов более не являются. Статья 179.1 НК РФ, предусматривавшая выдачу свидетельств на совершение операций с нефтепродуктами, отменена. Отменены также подп. 2–4 п. 1 ст. 182 НК РФ, устанавливавшие основания уплаты акцизов по нефтепродуктам – при оприходовании самостоятельно произведенных нефтепродуктов лицами, не имеющими свидетельства; при получении на территории РФ нефтепродуктов организацией или индивидуальным предпринимателем, имеющими свидетельство.

Акцизы по нефтепродуктам будут уплачиваться их производителем при реализации нефтепродуктов (подп. 1 п. 1 ст. 182 НК РФ), а также в иных общих случаях, указанных в п. 1 ст. 182 НК РФ, в частности при:

- передаче подакцизных товаров на переработку и возврате произведенных из давальческого сырья подакцизных товаров (пп. 12 и 7 п. 1 ст. 182 НК РФ);
- передаче в структуре организации произведенных подакцизных товаров для дальнейшего производства неподакцизных товаров (за исключением передачи произведенного прямогонного бензина для дальнейшего производства продукции нефтехимии в структуре организации, имеющей свидетельство на совершение операций с прямогонным бензином) (подп. 8 п. 1 ст. 182 НК РФ);

- передаче произведенных подакцизных товаров для собственных нужд и в качестве вклада в уставный капитал, взноса по договору простого товарищества (подп. 9, 10 п. 1 ст. 182 НК РФ);
- передаче произведенных подакцизных товаров при выходе участника из организации;
- выделении доли участника договора простого товарищества (подп. 11 п. 1 ст. 182 НК РФ).

При совершении операций с прямогонным бензином плательщиками акцизов будут признаваться производители прямогонного бензина при его реализации (согласно подп. 1 п. 1 ст. 182 НК РФ) и лица, осуществляющие производство продукции нефтехимии из прямогонного бензина, – при его получении (согласно новому подп. 21 п. 1 ст. 182 НК РФ). Новая ст. 179.3 НК РФ предусматривает выдачу свидетельств при совершении операций с прямогонным бензином:

а) лицам, занимающимся производством прямогонного бензина, в том числе из давальческого сырья, – свидетельство на производство прямогонного бензина;

б) лицам, осуществляющим производство продукции нефтехимии, при котором в качестве сырья используется прямогонный бензин, – свидетельство на переработку прямогонного бензина.

Экспорт нефтепродуктов от обложения акцизами освобождается (подп. 4 п. 1 ст. 183 НК РФ).

Кроме того, из изменений, внесенных в главу 22 «Акцизы» НК РФ, можно отметить упразднение налоговых постов у плательщиков акцизов, совершающих операции с нефтепродуктами (с 1 января 2007 г. утрачивает силу ст. 197.1 НК РФ).

#### *Иные налоговые изменения части второй Налогового кодекса РФ*

Внесены были также изменения в главу 24 «Единый социальный налог» части второй НК РФ. Установлены специальные пониженные налоговые ставки по единому социальному налогу (ст. 241 НК РФ) для налогоплательщиков – организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, за исключением налогоплательщиков, имеющих статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны. Ими признаются российские организации, осуществляющие разработку и реализацию программ для ЭВМ и баз данных на материальном носителе или в электронном виде по каналам связи и (или) оказывающие услуги (выполняющие работы) по разработке, адаптации и модификации, а также по установке, тестированию и сопровождению программ для ЭВМ и баз данных. Применять пониженные ставки организация в области информационных технологий сможет при соблюдении ряда условий, предусмотренных п. 8 ст. 241 НК РФ:

- организация должна иметь государственную аккредитацию, выданную Мининформсвязи России;

- доходы от информационной деятельности в области информационных технологий за 9 месяцев года, предшествующего переходу на пониженные ставки, должны составлять не менее 90% всех доходов организации, причем 70% из них – доходы от иностранных лиц с местом деятельности за пределами РФ;
- численность работников организации за 9 месяцев года, предшествующего году перехода на уплату ЕСН по пониженным ставкам, должна составлять не менее 50 человек.

Изменениями, которые внесены в главу 25 «Налог на прибыль организаций», определено, что организации, осуществляющие деятельность в области информационных технологий, имеют право не применять установленный порядок амортизации в отношении электронно-вычислительной техники.

Наиболее серьезные изменения главы 25 связаны с отменой ограничений по переносу убытков прошлых лет (ст. 283 НК). Так, в 2005 г. организации были вправе зачесть полученные в прошлых периодах убытки только в части 30% налоговой базы текущего года. С 2006 г. этот предел был равен 50% полученной за год прибыли. А с 2007 г. ограничений не установлено. При этом, несмотря на то что норма об отмене предельного размера переносимого убытка вступает в силу с 1 января 2007 г., по прибыли за 2006 г., которая будет формироваться в начале следующего года, будет действовать ограничение в 50%.

Еще одно изменение в отношении налога на прибыль связано со значительным упрощением с 2007 г. порядка признания расходов на НИОКР (ст. 262 НК). Так, с 2006 г. расходы на НИОКР, давшие положительный результат, могут включаться в расходы в течение 2 лет (в 2005 г. этот срок составлял 3 года). Также с 2006 г. было отменено ограничение на признание расходов в отношении безрезультатных НИОКР, в частности, до 2005 г. расходы могли признаваться в размере не более 70% фактически осуществленных расходов, а с 2006 г. они признаются полностью. При этом срок, в течение которого расходы на безрезультатные НИОКР равномерно уменьшают налоговую базу, составляет 3 года. С 2007 г. такие затраты в полной сумме можно будет относить на расходы равномерно в течение 1 года независимо от наличия положительных результатов этих работ.

Автономные учреждения не относят к своим доходам имущество, полученное по решению органов исполнительной власти (подп. 8 п. 1 ст. 251 НК РФ), а также средства, выделяемые им в форме субсидий и субвенций (подп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ).

Некоторые изменения, внесенные в главу 26 «Налог на добычу полезных ископаемых», как и большинство уже рассмотренных, вступают в силу с января 2007 г. Так, установлен порядок определения налоговой базы при добыче нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной. Дополнена норма, касающаяся налогообложения по налоговой ставке 0% (0 руб.) полезных ископаемых в части нормативных потерь полезных ископаемых. Установлено, что если на момент наступления срока уплаты налога у налогоплательщика

отсутствуют утвержденные нормативы потерь на очередной календарный год, впредь до утверждения указанных нормативов потерь применяются нормативы потерь, утвержденные ранее, а по вновь разрабатываемым месторождениям – нормативы потерь, установленные техническим проектом<sup>4</sup>.

Кроме того, были внесены изменения в главы 26.1 «Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)» и 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности» части второй Налогового кодекса РФ, которые направлены на совершенствование применения системы налогообложения в виде единого сельскохозяйственного налога (также вступающие в силу с 1 января 2007 г.).

Так, норма, определяющая круг налогоплательщиков единого сельскохозяйственного налога, дополнена информацией о видах сельскохозяйственной продукции для использования в целях применения главы 26.1 НК РФ. Установлено, что не вправе переходить на уплату единого сельскохозяйственного налога организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса; занимающиеся производством подакцизных товаров; организации, имеющие филиалы (представительства); бюджетные учреждения.

Уточнены нормы, касающиеся порядка перехода на уплату единого сельскохозяйственного налога вновь созданных организаций или вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, а также положения, определяющие порядок утраты права на применение сельскохозяйственного налога.

Существенно изменены нормы, касающиеся порядка определения и признания доходов и расходов при применении единого сельскохозяйственного налога, в частности, расширен перечень расходов, которые можно учесть при определении объекта налогообложения. Действие указанных изменений распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2006 г. Уточнены также положения главы 26.1 о порядке исчисления и уплаты единого сельскохозяйственного налога и о подаче декларации. Теперь предусмотрено, что и организации, и индивидуальные предприниматели будут представлять декларации по единому сельскохозяйственному налогу в одинаковые сроки.

Запрещено применять систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход в отношении деятельности по розничной торговле и оказанию услуг общественного питания, если эта деятельность осуществляется организациями и индивидуальными предпринимателями, перешедшими на уплату единого сельскохозяйственного налога, и указанные налогоплательщики реализуют через свои объекты розничной торговли и общественного питания произведенную ими сельскохозяйственную продукцию.

---

<sup>4</sup> Подробнее о внесенных изменениях в сфере налогообложения добычи полезных ископаемых см. в разделе 3.1.

Одновременно вносятся изменения в Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в главу 26.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации», которые также вступают в силу с 1 января 2007 г.

Также внесены изменения в Федеральный закон от 6 августа 2001 г. № 110-ФЗ, которые вступают в силу по истечении одного месяца со дня официального опубликования данного документа и распространяются на правоотношения, возникшие с 1 января 2006 г. Изменения касаются сроков применения различных ставок по налогу на прибыль организаций сельскохозяйственными товаропроизводителями, не перешедшими на систему налогообложения в виде единого сельскохозяйственного налога, по деятельности, связанной с реализацией произведенной ими сельскохозяйственной продукции, а также с реализацией произведенной и переработанной данными организациями собственной сельскохозяйственной продукции.

Изменения, внесенные в главу 30 НК РФ, предусматривают дополнительные условия применения льготы по налогу на имущество организациями – резидентами особой экономической зоны. С 1 января 2007 г. для освобождения от налогообложения имущество должно не только числиться на балансе организации – резидента ОЭЗ, но также должно быть приобретено или создано в целях ведения деятельности на территории ОЭЗ и располагаться на территории особой экономической зоны (п. 17 ст. 381 НК РФ). Лишь при соблюдении данных условий организации – резиденты ОЭЗ вправе будут пользоваться в отношении имущества льготой по налогу.

В отношении земельного налога (глава 31 НК РФ) внесены уточнения, что земельным налогом не должны облагаться не все предоставленные резиденту ОЭЗ земельные участки (как это ранее следовало из п. 9 ст. 395 НК РФ), а только те, которые расположены на территории особой экономической зоны.

## **Изменения в сфере гражданского и трудового законодательства**

*Реформа государственных и муниципальных учреждений. Автономные учреждения – новый вид некоммерческой организации*

Одним из важнейших направлений реформы некоммерческих организаций является переход к конкурентным принципам распределения бюджетных средств в тех секторах бюджетной сферы, где это возможно. В первую очередь речь идет о внедрении различных форм конкурентности финансирования (или финансирования за достижение конкретных результатов) взамен сметного, предназначенного для содержания бюджетного учреждения.

В последние годы уже был ужесточен порядок планирования и расходования средств бюджетными учреждениями, осуществлен перевод их на кассовое обслуживание в федеральное казначейство, что принесло определенные результаты в области недопущения нецелевого расходования бюджетных

средств, но и усложнило работу многих (особенно эффективных) бюджетных организаций.

Представляется, что вопросы повышения эффективности расходования бюджетных средств должны (где это возможно, а возможно в весьма большом числе секторов бюджетной сферы) решаться путем введения конкуренции бюджетных учреждений за бюджетные деньги, а укрепление действительно общественного контроля за государственными учреждениями следует развивать путем не «укрепления вертикали власти», а развития гражданского общества, в частности, введения подотчетности руководителей учреждений специально создаваемым общественным советам этих организаций.

На сегодняшний день могут быть выделены следующие важнейшие цели реформы бюджетных учреждений:

- переход от сметного финансирования, являющегося низкоэффективным, высокочрезмерным методом финансирования, к бюджетированию, ориентированному на конечные результаты;
- ликвидация субсидиарной ответственности бюджета за деятельность бюджетных учреждений;
- создание механизма софинансирования населением социально значимых услуг, предотвращающего теневые сделки, носящие характер взяток работникам бюджетных учреждений;
- увеличение прозрачности внебюджетной деятельности, обеспечивающей предотвращение финансирования внебюджетной деятельности (использование доходов от которой в полной мере не контролируется) за счет бюджетного (сметного) финансирования;
- установление эффективного общественного контроля над деятельностью бюджетных организаций.

Целью реформы налогообложения бюджетных организаций может являться введение освобождения от налога на прибыль бюджетных организаций при выполнении определенных условий, являющихся общими для бюджетных учреждений и негосударственных некоммерческих организаций.

При переходе к новым видам бюджетного финансирования (ГИФО, система «деньги следуют за учащимся», страховое финансирование в медицине и т.п.) оно фактически превращается в аналог внебюджетного и потребует соответствующих изменений законодательства. В целях перехода к новым конкурентным формам финансирования, которые формально трудно осуществимы в рамках действующего законодательства, следует:

- либо осуществить изменение организационно-правовой формы бюджетных учреждений для обеспечения возможности получения бюджетного финансирования не на содержание учреждения по смете, а на осуществление конкретной деятельности по предоставлению соответствующих услуг;
- либо изменить порядок разработки и составления сметы, которая должна превратиться из инструмента планирования и контроля затрат на содержание учреждения в инструмент планирования деятельности, который в

качестве доходов учитывает все виды поступлений (включая бюджетные средства, выделяемые по смете на содержание; бюджетные средства, выделяемые в качестве оплаты предоставляемых учреждением услуг; внебюджетные средства). То есть смета на содержание учреждения должна быть включена в состав сметы внебюджетных доходов и расходов учреждения на принципах последней (самостоятельность учреждения в планировании, возможность внесения корректировок в ходе исполнения сметы и т.п.).

Достижение поставленных целей также могло бы быть реализовано путем введения новой особой формы некоммерческой организации.

Осенью Государственная дума приняла Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», который устанавливает новый тип государственного (муниципального) учреждения – *автономное учреждение*. Данный закон носит диспозитивный характер, поэтому способствует сохранению существующего правового статуса тех некоммерческих учреждений, которые не нуждаются в преобразовании в автономное учреждение.

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, ее субъектом или муниципальным образованием<sup>5</sup> для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. Автономное учреждение является юридическим лицом и от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Автономные учреждения могут быть созданы путем как учреждения, так и преобразования бюджетного учреждения при условии, что такое преобразование не повлечет за собой нарушения прав граждан в социально-культурной сфере, в том числе права на получение бесплатной медицинской помощи и бесплатного образования, права на участие в культурной жизни.

Автономное учреждение подлежит государственной регистрации в общем порядке, установленном законодательством РФ о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Учредитель устанавливает задания для автономного учреждения согласно предусмотренной его уставом основной деятельности. В соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию автономное учреждение осуществляет деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, как на бесплатной, так и на частично платной основе. Финансовое обеспечение основной деятельности, предусмотренной уставом автономного учреждения, осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и иных не запрещенных источников. Условия и поря-

---

<sup>5</sup> Совместное учредительство автономных учреждений (в том числе различными органами власти или местного самоуправления) не допускается.

док формирования задания учредителя и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются: Правительством РФ – в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности; высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ – в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности данного субъекта; местной администрацией – в отношении соответственно автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности. Услуги, оказываемые населению на частично платной основе, должны относиться к основной деятельности автономного учреждения. Иные виды деятельности автономное учреждение может осуществлять лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и только при условии, что такие виды указаны в его уставе.

Органами управления автономного учреждения являются: наблюдательный совет, руководитель автономного учреждения и иные органы, предусмотренные федеральным законом и уставом автономного учреждения (ученый совет, художественный совет и др.).

Учредитель играет существенную роль в организации управления автономного учреждения. Он обязан утверждать устав автономного учреждения и внесение в него изменений и дополнений; согласовывать решения о создании филиалов и открытии представительств автономного учреждения; решать вопросы, связанные с реорганизацией и ликвидацией автономного учреждения; утверждать передаточный акт и разделительный баланс; назначать ликвидационную комиссию и утверждать промежуточный и окончательный ликвидационный баланс; назначать и прекращать полномочия руководителя автономного учреждения, а также заключать и прекращать трудовой договор с ним, если для организации соответствующей сферы деятельности федеральным законом не предусмотрен иной порядок назначения и прекращения полномочий руководителя и (или) заключения и прекращения трудового договора с ним; рассматривать и одобрять предложения руководителя автономного учреждения о совершении сделок с имуществом автономного учреждения в случаях, когда для совершения таких сделок требуется согласие собственника имущества учреждения.

Отличием автономных учреждений от бюджетных является также наличие в структуре органов управления наблюдательного совета, формируемого учредителем. В состав наблюдательного совета, помимо представителей соответствующего отраслевого органа управления и органа управления государственным или муниципальным имуществом, входят представители общестественности. Кроме того, в наблюдательный совет могут входить представители трудового коллектива автономного учреждения, число которых, однако, не должно превышать 1/3 общего числа членов совета. Это обеспечивает автономному учреждению относительно большую (по сравнению с бюджетным учреждением) автономию по отношению к учредителю и

сближает его с общественно контролируруемыми (публичными) некоммерческими организациями.

Наибольший интерес представляют некоторые ограничения, предусмотренные законом в этих областях. Так, руководитель автономного учреждения и его заместители не могут быть членами наблюдательного совета, а иные члены трудового коллектива могут входить в его состав. Однако члены трудового коллектива не могут занимать пост председателя наблюдательного совета.

Вместе с тем мнение наблюдательного совета по большинству рассматриваемых им вопросов носит лишь рекомендательный характер. В компетенцию наблюдательного совета входит рассмотрение предложения о внесении изменений и дополнений в устав автономного учреждения; предложения о создании филиалов и открытии представительств автономного учреждения; предложения о реорганизации и ликвидации автономного учреждения; предложения об участии автономного учреждения в других юридических лицах, в том числе о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или об их передаче иным образом другим юридическим лицам в качестве учредителя (участника); проект плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения и отчетов о его исполнении; годовой бухгалтерский баланс; предложения руководителя автономного учреждения о совершении сделок по распоряжению недвижимым и особо ценным движимым имуществом, которым в соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях» автономное учреждение не вправе распоряжаться самостоятельно; предложения руководителя автономного учреждения о совершении крупных сделок; предложения руководителя автономного учреждения о совершении сделок, в отношении которых имеется заинтересованность. По части вопросов Наблюдательный совет дает автономному учреждению только рекомендации, а по остальным – выносит решения.

Законом весьма общим образом определена компетенция руководителя автономного учреждения.

Автономным учреждениям разрешено совершать сделки с участием заинтересованных лиц. Автономным учреждением могут быть заключены сделки, при участии заинтересованных лиц<sup>6</sup>, но независимо от суммы сделки они должны быть согласованы с наблюдательным советом. В случае если такая сделка принесет убытки, заинтересованные лица привлекаются к солидарной ответственности.

Особенности правового статуса автономного учреждения делают его более подходящей формой организации предоставления бюджетных услуг на основе нормативно-целевого финансирования по сравнению с бюджетным учреждением, так как расширение хозяйственной самостоятельности (в пер-

---

<sup>6</sup> Заинтересованное лицо должно либо являться членом трудового коллектива автономного учреждения, либо быть членом одного из органов управления, либо состоять в родственных отношениях со второй стороной сделки.

вую очередь отмена необходимости утверждать смету) сопровождается снятием с государства ответственности по обязательствам автономного учреждения. Кроме того, право учредителя дифференцировать условия и порядок формирования задания для автономных учреждений допускает возможность построения отношений с ними на договорных началах. В частности, при наличии альтернативных частных поставщиков на рынке определенных услуг учредитель может минимизировать объем обязательных заданий, размещая заказ на поставку соответствующих услуг на конкурсной основе. Со своей стороны, автономные учреждения могут участвовать в таких конкурсах на равных с другими поставщиками. Закон «Об автономных учреждениях» вступит в силу в начале 2007 г., давая импульс к реорганизации бюджетной сети на всех уровнях бюджетной системы.

### *Закон о целевом капитале некоммерческих организаций<sup>7</sup>*

В последние дни 2006 г. был принят Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Этот закон институционализирует новую для нашей страны форму финансирования деятельности некоммерческих организаций, которая активно используется в странах с рыночной экономикой (endowment). Целевой капитал определяется законом как сформированная за счет пожертвований в виде денежных средств часть имущества некоммерческой организации, переданная некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности данной некоммерческой организации или иных некоммерческих организаций. Закон достаточно детально регулирует отношения, возникающие при формировании целевого капитала некоммерческих организаций, его доверительном управлении, использовании получаемых доходов и т.п.

Принятие данного закона можно рассматривать в качестве своеобразной «компенсации» власти за введение с 2006 г. нового порядка регистрации и контроля за деятельностью некоммерческих организаций, действующих на территории России. Изменения в условиях и процедуре регистрации, а также в порядке отчетности преследовали очевидную политическую цель – ограничение реального или гипотетического влияния зарубежных организаций на политическую ситуацию внутри страны; однако одновременно они усложнили деятельность многих некоммерческих организаций в России, никак не связанную с политикой, но финансово поддерживаемую зарубежными благотворителями. Это вызвало острую критику со стороны гражданского общества в России и в западных странах.

Действующий налоговый режим до принятия данного закона был неблагоприятен для формирования стабильных источников дохода некоммерческих организаций в виде доходов от инвестирования собственных или полученных средств. Во-первых, это было связано с налогообложением самих

<sup>7</sup> Раздел подготовлен И. Рождественской, И. Толмачевой и С. Шишкиным.

средств, получаемых некоммерческой организацией для осуществления инвестирования (т.е. формирования капитала) и, во-вторых, получаемых некоммерческой организацией доходов от инвестирования. Основная налоговая новация закона о целевом капитале состоит в том, что некоммерческие организации, формирующие и использующие целевой капитал, освобождаются от уплаты налога на прибыль с тех доходов, которые они получают от целевого капитала. В пользу некоммерческих организаций решен и другой немаловажный вопрос – пожертвования для формирования целевого капитала также не подпадают под обложение налогом на прибыль.

Установлено, что целевой капитал создается на срок не менее 10 лет, средства, составляющие целевой капитал, обязательно передаются для инвестирования управляющей компании. В течение этого срока можно использовать доходы от инвестирования. Целевым капиталом управляет создающийся коллегиальный орган (совет по использованию целевого капитала), в котором представители самой НКО составляют не больше 1/3; 2/3 членов совета должны быть независимыми и формируются за счет представителей получателей дохода от целевого капитала, жертвователей (их представителей), граждан и представителей юридических лиц, имеющих заслуги перед обществом, авторитет и (или) достижения в области деятельности, соответствующей целям деятельности данной некоммерческой организации. Если жертвователь внес более 10% средств капитала (балансовой стоимости имущества, составляющего целевой капитал), жертвователь или его представитель вправе (но не обязаны) потребовать включить себя или своего представителя в состав совета по использованию целевого капитала.

Новый закон предлагает достаточно прозрачную для государства и гражданского общества форму поддержки деятельности некоммерческих организаций. Иными словами, он предоставляет частным лицам и корпорациям, готовым оказывать финансовую поддержку некоммерческим организациям преимущественно в социально-культурной сфере, прозрачный механизм, гарантирующий использование таких пожертвований в соответствии с их целевым назначением. Для некоммерческих организаций открывается возможность получения источника долговременных и гарантированных доходов, позволяющего реализовывать в их деятельности долгосрочные программы. При этом круг некоммерческих организаций, которые могут иметь целевой капитал, и направления использования получаемых от него доходов определенным образом ограничиваются. Собственниками целевого капитала могут быть лишь некоммерческие организации, созданные в организационно-правовой форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации. Государственные корпорации, политические партии и общественные движения не могут быть получателями доходов от целевого капитала. Целевой капитал может формироваться для использования его дохода в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), искусства, архивного дела, соци-

---

альной помощи (поддержки). Формирование целевого капитала и использование доходов от него на иные цели не признается формированием целевого капитала и использованием дохода от него. То есть, помимо традиционных сфер благотворительности, в перечень не вошли такие, как, например, защита прав и свобод человека и гражданина, охрана окружающей природной среды и защита животных и др. Закон вводит ряд существенных требований и ограничений для некоммерческих организаций в части формирования целевого капитала и инвестирования средств.

Например, Законом предусмотрен минимальный размер целевого капитала в размере 3 млн руб. Это связано с тем, что инвестирование меньшей суммы представлялось нецелесообразным ввиду довольно значительных издержек на осуществление этого инвестирования. Так, в течение двух месяцев со дня, когда сумма полученных некоммерческой организацией денежных средств на формирование целевого капитала составит 3 млн руб., некоммерческая организация обязана передать денежные средства в доверительное управление управляющей компании. Со дня передачи средств в доверительное управление целевой капитал считается сформированным. Если в течение одного года со дня поступления на счет некоммерческой организации первого пожертвования на формирование целевого капитала общая сумма поступивших пожертвований не превысит 3 млн руб. или если в течение этого срока не создан совет по использованию целевого капитала, некоммерческая организация не вправе передать пожертвования в доверительное управление. В этом случае целевой капитал не формируется и некоммерческая организация до окончания финансового года, в котором истек срок формирования целевого капитала, обязана возвратить поступившие денежные средства жертвователю, если договором пожертвования не предусмотрено иное или если денежные средства получены некоммерческой организацией в порядке наследования. Таким образом, пожертвования, не сформировавшие целевой капитал и не возвращенные жертвователям, могут быть потрачены на уставные цели НКО.

Установлено, что некоммерческая организация не вправе передавать на формирование своего целевого капитала или пополнение своего сформированного целевого капитала собственные денежные средства. То есть целевой капитал может формироваться только за счет пожертвований (в виде денежных средств или в иностранной валюте).

Введены правила, определяющие объекты инвестирования в целях минимизации рисков. Размещать средства целевого капитала можно в российские и иностранные государственные ценные бумаги, акции, облигации, российские ипотечные ценные бумаги, паи ПИФов, депозиты; инвестировать также можно в объекты недвижимости, но пожертвования в виде недвижимости не принимаются.

Возможность получения некоммерческими организациями существенных доходов за счет целевого капитала и наличие налоговых льгот требует от них осуществления политики, направленной на ограничение финансирования

административных расходов. Законом предусмотрено, что некоммерческая организация (собственник целевого капитала) вправе использовать на административно-управленческие расходы, связанные с формированием целевого капитала и осуществлением деятельности, финансируемой за счет дохода от целевого капитала, не более 15% суммы дохода от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, или не более 10% суммы дохода от целевого капитала, поступившего за отчетный год. Такими расходами являются, в частности, оплата аренды помещений, зданий и сооружений, расходы на приобретение основных средств и расходных материалов, расходы на проведение аудита, выплату заработной платы работникам некоммерческой организации, расходы на управление некоммерческой организацией или ее отдельными структурными подразделениями, расходы на приобретение услуг по управлению некоммерческой организацией или ее отдельными структурными подразделениями.

Новый институт, бесспорно, может оказать позитивное влияние на развитие негосударственного некоммерческого сектора в экономике нашей страны, но в силу его сложности и весьма низкого общего уровня развития практик доверительного управления масштабы использования нового механизма, вероятно, в обозримой перспективе будут невелики.

#### *Принята четвертая часть Гражданского кодекса РФ*

С 1 января 2008 г. вводится в действие четвертая часть Гражданского кодекса РФ<sup>8</sup>, регламентирующая отношения в сфере интеллектуальной собственности. Установлено, что часть четвертая ГК РФ применяется к правоотношениям, возникшим после введения ее в действие. По правоотношениям, возникшим до введения в действие части четвертой ГК РФ, она применяется к тем правам и обязанностям, которые возникнут после введения ее в действие.

Четвертая часть Гражданского кодекса РФ объединяет все нормы<sup>9</sup>, относящиеся к объектам интеллектуальной собственности – произведениям науки, литературы, искусства, программам для ЭВМ, базам данных, изобретениям, полезным моделям, промышленным образцам, селекционным достижениям, фонограммам и другим объектам. Указанная часть ГК РФ включает только раздел VII «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации». В эту часть ГК РФ входят не только

---

<sup>8</sup> Федеральные законы «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая)» от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ и «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ.

<sup>9</sup> С момента введения новой части ГК РФ признаются утратившими силу целый ряд нормативных актов, которыми ранее регулировались отношения в данной области: Гражданский кодекс РСФСР, Законы РФ «Об авторском праве и смежных правах», «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров», «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных», «О правовой охране топологий интегральных микросхем», «О селекционных достижениях», Патентный закон РФ и некоторые другие нормативные акты.

действующие нормы в сфере интеллектуальной собственности, но и ряд новых норм.

Так, в законодательство вводится понятие «секрет производства» (ноу-хау). Под ним понимаются сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и другие), в том числе о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, а также сведения о способах осуществления профессиональной деятельности, которые имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам, к которым у третьих лиц нет свободного доступа на законном основании и в отношении которых обладателем таких сведений введен режим коммерческой тайны. Обладателю секрета производства принадлежит исключительное право его использования. Определены особенности договора об отчуждении права на секрет производства и соответствующего лицензионного договора. Регламентированы взаимоотношения работника и работодателя в связи с созданием служебного секрета производства.

Все права на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (например, фирменное наименование и товарный знак) получили обобщающее название «интеллектуальные права» (ст. 1226 ГК РФ). Понятие интеллектуальных прав включает исключительное право (оно является имущественным правом), личные неимущественные права (право авторства, право на имя), а также иные права (например, право следования и право доступа).

В ГК РФ включены положения, устанавливающие требования к содержанию фирменного наименования как объекта прав в сфере интеллектуальной собственности. Предусмотрено, что исключительное право на фирменное наименование возникает со дня государственной регистрации юридического лица и прекращается в момент исключения фирменного наименования из Единого государственного реестра юридических лиц в связи с прекращением юридического лица либо изменением его фирменного наименования. Установлен прямой запрет распоряжения исключительным правом на фирменное наименование, в том числе путем его отчуждения или предоставления другому лицу права его использования.

Детально регламентируется правовой режим коммерческого обозначения, которое также используется для индивидуализации предприятия. Такое обозначение может быть использовано не только коммерческими юридическими лицами, но и некоммерческими организациями, осуществляющими предпринимательскую деятельность, а также индивидуальными предпринимателями. Необходимо заметить, что коммерческое обозначение не требует регистрации и не подлежит обязательному включению в Единый государственный реестр юридических лиц, в отличие от фирменного наименования. Исключительное право на коммерческое обозначение может перейти к другому лицу только в составе предприятия, для индивидуализации которого такое обозначение используется.

Понятие коммерческого обозначения шире понятия фирменного наименования. Фирменное наименование или отдельные его элементы могут использоваться правообладателем в составе принадлежащего ему коммерческого обозначения (ст. 1476 ГК РФ). Фирменное наименование, включенное в коммерческое обозначение, охраняется независимо от охраны коммерческого обозначения.

Уточнен перечень произведений, не являющихся объектами авторского права. К ним отнесены сообщения о новостях дня, программы телепередач, расписания движения транспортных средств и т.п., официальные документы международных организаций, а также их официальные переводы (ст. 1259 ГК РФ). Установлено, что авторские права распространяются на часть произведения, на его название, а также на персонаж произведения.

В ГК РФ вводится понятие «право на неприкосновенность произведения», которое несколько шире существующего сейчас понятия «право на защиту репутации автора» (ст. 1255 ГК РФ). Так, согласно ст. 1266 ГК РФ не допускается без согласия автора внесение в его произведение изменений, сокращений и дополнений, снабжение произведения при его использовании иллюстрациями, предисловием, послесловием, комментариями или пояснениями. Статья 1267 ГК РФ говорит о неприкосновенности произведения, которое охраняется бессрочно. Впервые законодательно определяется порядок внесения наследниками или иными правопреемниками автора изменений, сокращений или дополнений в произведение, а также порядок обнародования произведения умершего автора. При этом предусматривается, что подобные действия могут осуществляться упомянутыми лицами только в том случае, если это не противоречит воле автора, определенно выраженной им в письменной форме (например, в завещании, письмах, дневниках и т.п.) (ст. 1266 ГК РФ).

До внесения изменений действующее законодательство предусматривало передачу исключительных прав путем уступки исключительных прав на использование произведения (Закон об авторском праве и смежных правах), уступки патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец (Патентный закон) и уступки товарного знака (Закон о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров). Согласно Закону об авторском праве и смежных правах имущественные права могут передаваться только по авторскому договору (ст. 30 Закона). При этом авторский договор должен определять способы использования произведения – конкретные права, передаваемые по данному договору (ст. 31 Закона).

В целях обеспечения более эффективного участия в гражданском обороте нематериальных ценностей новая часть ГК РФ определяет порядок распоряжения имущественными правами на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации. Существенное внимание уделено характеристике и регламентации двух основных договоров – договора об отчуждении исключительного права и лицензионного договора (ст. 1233 ГК РФ).

По договору об отчуждении исключительного права исключительное право на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации передается в полном объеме (ст. 1234 ГК РФ).

Необходимо обратить внимание на то, что ГК РФ предъявляет достаточно жесткие требования к содержанию и оформлению договора. Несоблюдение письменной формы или требования о государственной регистрации влечет недействительность договора. При отсутствии в возмездном договоре об отчуждении исключительного права условия о размере вознаграждения или порядке его определения договор считается незаключенным. Общие правила определения цены, предусмотренные ст. 424 ГК РФ, в данном случае неприменимы.

Обладатели исключительных прав, не заинтересованные в их полном и окончательном переходе к другому лицу, могут воспользоваться лицензионным договором (ст. 1235 ГК РФ). По лицензионному договору одна сторона – обладатель исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации – предоставляет или обязуется предоставить другой стороне право использования такого результата или такого средства в предусмотренных договором пределах.

Право использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации, прямо не указанное в лицензионном договоре, не считается предоставленным. Срок, на который заключается лицензионный договор, не может превышать срок действия исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации. Если в лицензионном договоре срок его действия не определен, договор по общему правилу считается заключенным на 5 лет.

Переход исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации к новому правообладателю не является основанием для изменения или расторжения лицензионного договора, заключенного предшествующим правообладателем.

Согласно ст. 1236 ГК РФ лицензионный договор может предусматривать предоставление права использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации с сохранением за лицом, выдавшим лицензию, права выдачи лицензий другим лицам (простая лицензия) и без сохранения такого права (исключительная лицензия). Если лицензионным договором не предусмотрено иное, лицензия предполагается простой.

Введен ряд норм, предусматривающих дополнительные гарантии защиты прав авторов. В частности, установлено, что на принадлежащее автору произведения и исполнителю исключительное право не допускается обращение взыскания (ст. 1284, 1319 ГК РФ). Для издательского лицензионного договора закреплено императивное правило, возлагающее на издателя обязанность начать использование произведения не позднее определенного срока, установленного в договоре. Причем неисполнение этой обязанности влечет за собой возможность одностороннего расторжения договора по инициативе автора без возмещения издателю причиненных этим убытков, а также воз-

возможность взыскать с издателя предусмотренное договором вознаграждение в полном объеме (ст. 1287 ГК РФ).

Кроме того, впервые вводятся нормы, предусматривающие ликвидацию юридического лица или индивидуального предпринимателя за неоднократное или грубое нарушение исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации (ст. 1253 ГК РФ).

В связи с принятием новой части ГК РФ внесены изменения в первую, вторую и третью части ГК РФ и другие нормативные акты.

В частности, глава «Нематериальные блага и их защита» первой части ГК РФ дополнена ст. 152.1, которой предусматривается, что обнародование и дальнейшее использование изображения гражданина (в том числе его фотографии, а также видеозаписи или произведения изобразительного искусства, в которых он изображен) допускаются только с согласия этого гражданина. После смерти гражданина его изображение может использоваться только с согласия детей и пережившего супруга, а при их отсутствии – с согласия родителей. Перечислены случаи, при которых такое согласие не требуется, в частности, если: использование изображения осуществляется в государственных, общественных или иных публичных интересах; изображение гражданина получено при съемке, которая проводится в местах, открытых для свободного посещения, или на публичных мероприятиях (собраниях, съездах, конференциях, концертах, представлениях, спортивных соревнованиях и подобных мероприятиях), за исключением случаев, когда такое изображение является основным объектом использования; гражданин позировал за плату.

Статья 256 «Общая собственность супругов» первой части ГК РФ дополнена положением, в соответствии с которым в общее имущество супругов не входит исключительное право на результат интеллектуальной деятельности, принадлежащее автору такого результата. Однако доходы, полученные от использования такого результата, являются совместной собственностью супругов, если договором между ними не предусмотрено иное. Аналогичное положение, касающееся имущества каждого из супругов, введено в Семейный кодекс РФ.

#### *«Новый» Трудовой кодекс РФ*

В конце июня 2006 г. был принят Закон, вносящий многочисленные изменения в Трудовой кодекс РФ. Изменения коснулись более 300 статей Трудового кодекса, многие из которых полностью изложены в новой редакции, введены новые статьи. Большинство дополнений и изменений направлены на устранение имеющихся противоречий и неточностей в нормах кодекса.

Более подробно в кодексе урегулированы вопросы о локальных нормативных актах, принимаемых работодателями; о представлении интересов работников первичными профсоюзными организациями; о работодателях – физических лицах; об аннулировании трудового договора; об изменении определенных сторонами условий трудового договора и ряд других вопросов.

Установлены новые требования к содержанию трудового договора. В частности, в нем необходимо будет указывать сведения о документах, удостоверяющих личность работника и работодателя – физического лица, ИНН работодателя (за исключением работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями), сведения о представителе работодателя, подписавшем трудовой договор, основание наделения его соответствующим полномочием. Среди условий, обязательных для включения в трудовой договор, назван конкретный вид поручаемой работнику работы. Установлен порядок дополнения трудового договора недостающими сведениями и условиями. Отсутствие в договоре какого-либо обязательного сведения или условия не является основанием для признания трудового договора незаключенным. Недостающие сведения вносятся непосредственно в текст трудового договора, а недостающие условия определяются приложением к трудовому договору либо отдельным соглашением сторон, заключаемым в письменной форме, которые являются неотъемлемой частью трудового договора.

Отсутствие в трудовом договоре условия об испытании означает, что работник принят на работу без испытания. В случае, когда работник фактически допущен к работе без оформления трудового договора (ч. 2 ст. 67), условие об испытании может быть включено в трудовой договор, только если стороны оформили его в виде отдельного соглашения до начала работы. В дополнение к существующим ограничениям не допускается установление испытательного срока в отношении женщин, имеющих детей в возрасте до полутора лет, и лиц, заключающих трудовой договор на срок до двух месяцев.

Изменения коснулись также порядка заключения срочного трудового договора. В случаях, определенных кодексом, срочный трудовой договор можно будет заключать по соглашению сторон без учета характера и условий предстоящей работы (например, с пенсионерами по возрасту, со студентами). Согласно внесенным изменениям срочный трудовой договор может быть заключен с пенсионером по возрасту только при поступлении его на работу. В сфере малого предпринимательства срочные трудовые договоры будут заключаться, если численность работников не превышает 35 человек, в том числе в розничной торговле и бытовом обслуживании – 20 человек (в прежней редакции – соответственно 40 и 25 человек).

Если работник не приступил к работе в день начала работы, установленный в соответствии с кодексом, то работодатель имеет право аннулировать трудовой договор. При этом согласно внесенным изменениям аннулирование трудового договора не лишает работника права на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию при наступлении страхового случая в период со дня заключения трудового договора до дня его аннулирования.

Дополнен перечень оснований для прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, к которым отнесены: дисквалификация или иное административное наказание, а также истечение срока действия, приостановление действия или лишение работника специального

права, если это влечет невозможность исполнения работником своих трудовых обязанностей; прекращение допуска к государственной тайне, если выполняемая работа требует такого допуска; отмена решения суда или государственной инспекции труда о восстановлении работника на работе.

Введена новая статья, регулирующая общий порядок оформления прекращения трудового договора, которой установлено, что с приказом (распоряжением) работодателя о прекращении трудового договора работник должен быть ознакомлен под роспись.

На работодателей – индивидуальных предпринимателей возложена дополнительная обязанность, в соответствии с которой они, как и юридические лица, обязаны вести трудовые книжки на своих работников. Индивидуальные предприниматели приравнены к организациям также в отношении других прав и обязанностей (по заключению коллективных трудовых договоров, по расторжению трудовых договоров и др.).

Изменено понятие перевода на другую работу. В новой редакции под переводом на другую работу понимается как постоянное, так и временное изменение трудовой функции работника. Понятием перевода также охватывается изменение структурного подразделения, в котором работает работник (если структурное подразделение было указано в трудовом договоре), при продолжении работы у того же работодателя, а также перевод на работу в другую местность вместе с работодателем. Во всех случаях работодателю необходимо получить письменное согласие работника. Исключение составляют случаи чрезвычайного характера. Кодекс дополнен нормой, согласно которой по письменному соглашению сторон работник может быть временно переведен на другую работу у того же работодателя на срок до одного года, а в случае, когда такой перевод осуществляется для замещения временно отсутствующего работника, за которым в соответствии с законом сохраняется место работы, – до выхода этого работника на работу. Если по окончании срока перевода прежняя работа работнику не предоставлена, а он не потребовал ее предоставления и продолжает работать, то условие соглашения о временном характере перевода утрачивает силу и перевод считается постоянным.

В новой редакции прогул как основание для увольнения – это не только отсутствие на рабочем месте без уважительных причин более 4 часов подряд в течение рабочего дня (смены), но и отсутствие на рабочем месте без уважительных причин в течение всего рабочего дня (смены), что, видимо, связано с тем, что продолжительность рабочей смены может быть и менее 4 часов.

Кодексом приравнено разглашение персональных данных другого работника, ставших известными в связи с исполнением служебных обязанностей, к разглашению охраняемой законом тайны, в результате чего это может повлечь увольнение работника.

Изменен порядок расчета среднего дневного заработка для оплаты отпусков и выплаты компенсации за неиспользованный отпуск: средний заработок будет исчисляться за последние 12 календарных месяцев путем деле-

ния суммы начисленной заработной платы на 12 и на 29,4 (среднемесячное число календарных дней). Уточняется порядок замены ежегодного оплачиваемого отпуска денежной компенсацией – ей может быть заменена только часть каждого ежегодного оплачиваемого отпуска, превышающая 28 календарных дней, или любое количество дней из этой части.

Установлено, что работникам (за исключением работников, получающих оклад) за нерабочие праздничные дни, в которые они не привлекались к работе, выплачивается дополнительное вознаграждение, размер которого определяется коллективным договором, соглашениями, локальным нормативным актом либо трудовым договором. При этом суммы расходов на выплату такого вознаграждения относятся к расходам на оплату труда в полном размере. Также внесено дополнение, в соответствии с которым акты Правительства о переносе выходных дней на другие дни в очередном календарном году подлежат официальному опубликованию не позднее чем за месяц до наступления соответствующего календарного года. В случае если такой акт все же принимается в течение календарного года, он должен быть опубликован не позднее чем за 2 месяца до календарной даты устанавливаемого выходного дня.

Введена новая статья, посвященная системе оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений. Правительство РФ может устанавливать базовые оклады и базовые ставки заработной платы по профессиональным квалификационным группам работников, ниже которых не может быть установлена заработная плата работников государственных и муниципальных учреждений.

Кодекс также дополнен статьей, регулирующей возмещение расходов, связанных со служебными поездками работников, постоянная работа которых осуществляется в пути, имеет разъездной характер, а также с работой в полевых условиях, работами экспедиционного характера.

В новой редакции изложен перечень случаев выплаты выходного пособия в размере двухнедельного среднего заработка – пособие будет выплачиваться также при расторжении трудового договора на основании отказа работника от продолжения работы в связи с изменением определенных сторонами условий трудового договора.

Внесены уточнения в основания прекращения ученического договора, который может быть прекращен по окончании срока обучения или по основаниям, предусмотренным этим договором.

Многочисленные изменения и дополнения внесены в раздел кодекса «Охрана труда»: введена статья о государственной экспертизе условий труда, подробнее изложен порядок расследования несчастных случаев на производстве.

Уточнен порядок возмещения затрат, понесенных работодателем на обучение работника, в случае его увольнения без уважительных причин до истечения срока, обусловленного трудовым договором или соглашением об обучении за счет средств работодателя. Работник должен будет возмещать

такие затраты пропорционально фактически не отработанному после окончания обучения времени.

Существенное дополнение внесено в ст. 236 НК РФ. Установлено, что при нарушении работодателем срока выплаты заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении и других выплат, причитающихся работнику, обязанность выплаты установленной денежной компенсации возникает независимо от наличия вины работодателя.

Согласно ст. 284 продолжительность рабочего времени при работе по совместительству не должна превышать 4 часов в день. Вместе с тем дополнено, что в дни, когда по основному месту работы работник будет свободен от исполнения трудовых обязанностей, он сможет работать по совместительству и полный рабочий день (смену). В течение одного месяца (другого учетного периода) продолжительность рабочего времени при работе по совместительству не должна превышать половины месячной нормы рабочего времени (нормы рабочего времени за другой учетный период), установленной для соответствующей категории работников. Данные ограничения продолжительности рабочего времени не распространяются на случаи, когда по основному месту работы работник приостановит работу в связи с задержкой (на срок более 15 дней) выплаты ему зарплаты или будет временно отстранен от работы.

В кодекс внесены также иные изменения и дополнения. Признаны не действующими на территории Российской Федерации нормативные правовые акты СССР, а также отменены законодательные акты Российской Федерации, утратившие актуальность в связи с внесенными изменениями (Законы «О коллективных договорах и соглашениях», «О порядке разрешения коллективных трудовых споров», «Об основах охраны труда в Российской Федерации»).

## **Приложение 2. Некоторые аспекты подходов к проблеме борьбы с недобросовестной налоговой конкуренцией в контексте бегства капиталов**

Происходящее в последние десятилетия перераспределение международных финансовых потоков повлекло за собой включение государств в борьбу за их привлечение. Государства осуществляют попытки удержать капиталы путем внесения изменений в налоговое законодательство. Манипулирование налоговым законодательством позволяет государствам создавать благоприятный налоговый климат и таким образом влиять на принятие корпорациями и гражданами экономических решений. Отток капитала в законном и приемлемом порядке как мера оптимизации территориального размещения инвестиций от бегства капитала, которое большинство стран стремится контролировать, отделяет очень тонкая грань. Для инвестора вполне естественно стремиться вложить свои фонды в реальную предпринимательскую деятельность на тех рынках, где существует спрос на его товары

или услуги, или благоприятная система налогообложения, или в надежный и по возможности максимально прибыльный инвестиционный портфель.

Бегство капитала является ключевой проблемой, лежащей в основе недобросовестной налоговой конкуренции. Здесь мы не будем анализировать случаи, когда граждане одной страны переводят свои средства за рубеж без рационального на то обоснования, которое позволило бы рассматривать такой отток как законное инвестирование в иностранные рынки, или без предоставления соответствующей информации о переводе средств в установленном законом порядке; а также случаи, когда инвесторы, опасаясь девальвации национальной валюты, предпочитают держать средства в валюте иностранной, пользующейся более надежной репутацией, но не имеют такой возможности в силу национального законодательства.

Несмотря на оптимистические заявления российского правительства о сокращении потоков капитала за рубеж, ряд аналитических агентств подтверждают активность этих процессов. Так, например, вывоз капитала из РФ во II квартале 2005 г. вырос в 27,5 раза по сравнению с I кварталом, сообщает РИА «Новости». По информации Банка России, опубликованной на его официальном сайте, чистый вывоз капитала частного сектора из РФ составил во II квартале 2005 г., по предварительным данным, 5,5 млрд долл. против 0,2 млрд долл. в I квартале 2005 г. и 6,2 млрд долл. во II квартале 2004 г. Таким образом, по сравнению с аналогичным периодом 2004 г. во II квартале текущего года вывоз капитала сократился на 11,3%, но по сравнению с предыдущим кварталом – вырос в 27,5 раза. В том числе чистый вывоз капитала банками во II квартале составил 4 млрд долл., а чистый вывоз нефинансовыми предприятиями и домашними хозяйствами – 1,5 млрд долл. Годом ранее, во II квартале 2004 г., банки вывезли из РФ капитала на 3,3 млрд долл., а нефинансовые предприятия и домашние хозяйства – на 2,9 млрд долл. В I квартале 2005 г. банки вывезли из РФ средств частного капитала на 2,6 млрд долл., а нефинансовые предприятия и домашние хозяйства обеспечили чистый ввоз капитала на 2,5 млрд долл. В 2004 г. чистый вывоз капитала частного сектора из РФ составил 9,3 млрд долл., при этом банки обеспечили ввоз 3,8 млрд долл., а через нефинансовые предприятия и домашние хозяйства было вывезено 13,1 млрд долл.<sup>10</sup>

Помимо множества причин, которые способствуют оттоку капитала, в настоящее время появилась еще одна, не менее серьезная и существенная, чем прочие, ранее известные. Государства обладают не только существенно различающимся государственным устройством, финансовыми и трудовыми ресурсами, в них действуют вполне конкурентоспособные налоговые системы. Конечно, значение имеют не только размер ставок, но и иные элементы налогов и процедур их взимания. Также между государствами активно заключаются международные соглашения по ряду вопросов – от проблемы избежа-

<sup>10</sup> <http://www.polit-nn.ru/?pt=news&view=single&id=2997>; [http://opec.demo.metric.ru/library/article.asp?d\\_no=40&c\\_no=9&c1\\_no=](http://opec.demo.metric.ru/library/article.asp?d_no=40&c_no=9&c1_no=) [http://www.finiz.ru/cfin/tmpl-art/id\\_art-872366](http://www.finiz.ru/cfin/tmpl-art/id_art-872366) <http://www.forextimes.ru/news/hnews21342.htm>.

ния двойного налогообложения и до обеспечения информационного обмена между налоговыми органами.

Наряду с правительствами других стран российское правительство делает определенные шаги в борьбе за привлечение налогоплательщика. В частности, примером может служить широко обсуждавшийся осенью 2006 г. законопроект о налогообложении дивидендов.

В 1996 г. правительства стран – членов ОЭСР объявили о возникших проблемах конкурентной налоговой политики государств, которая проводится при отсутствии общепринятых норм и принципов на международном уровне. Было принято решение о необходимости разработки критериев недобросовестной налоговой конкуренции и предоставления рекомендаций по предотвращению ее разрушительного воздействия на экономические системы стран, входящих в ОЭСР<sup>11</sup>.

Благодаря этой инициативе ОЭСР сегодня играет ведущую роль в области международного регулирования по предотвращению недобросовестной налоговой конкуренции (*harmful tax competition*).

В 1998 г. ОЭСР был опубликован специальный доклад, посвященный проблеме налоговой конкуренции<sup>12</sup>. Основываясь на результатах исследования такого явления, как налоговая конкуренция, этот доклад предоставил ряд критериев для определения случаев недобросовестной налоговой конкуренции, а также случаев благоприятных налоговых режимов<sup>13</sup>. Кроме того, в докладе были предложены методы борьбы с подобными явлениями. Предметом исследования стали налоговые политики как стран – членов ОЭСР, так и других стран. Стоит отметить, что Швейцария и Люксембург (обе страны являются членами ОЭСР) не признали доклад и воздержались от использования его рекомендаций. Поскольку полномочия ОЭСР недостаточны, чтобы оказывать практическое влияние на налоговые системы стран-членов, применение государствами рекомендаций возможно только на добровольной основе. Продолжение работы в указанном направлении выразилось в публикации последующих отчетов ОЭСР, которые появились в 2000, 2001 гг., а также в 2004 г.<sup>14</sup> С этого момента во всем мире было выявлено 41 налоговое убежище, включая большинство офшорных зон. Некоторые из них заявили о готовности к сотрудничеству с ОЭСР, оставшиеся вошли в списки налоговых убежищ.

Кроме деятельности ОЭСР, в Европе меры по борьбе с недобросовестной налоговой конкуренцией предпринимаются в рамках Европейского союза. В отличие от фактически рекомендательного характера предложе-

---

<sup>11</sup> В настоящее время в эту организацию входят 30 государств, в том числе большинство крупнейших индустриальных держав мира. Россия в нее не входит, а также не входит ни одна «налоговая гавань».

<sup>12</sup> Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue. OECD report. 1998, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/1/1904184.pdf>

<sup>13</sup> Исследование было сфокусировано на области финансового капитала.

<sup>14</sup> Paris: OECD, 2000, The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report. Paris: OECD, 2001, The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report. Paris: OECD, 2004. <http://www.oecd.org>

ний ОЭСР, рекомендации ЕС обязательны к применению в странах – членах Союза.

В 1997 г. по заданию Европейской комиссии был выпущен доклад о недобросовестной налоговой конкуренции, существующей в странах ЕС<sup>15</sup>. В рамках этого доклада был намечен план действий по выявлению и борьбе с этим явлением. Во исполнение этого плана действий в 2001 г. Европейской комиссией было начато особое расследование против 8 стран – членов ЕС, где благодаря особенностям налогового и корпоративного законодательства крупными международными компаниями применялись особые корпоративные налоговые схемы. Расследование было начато на основании предполагаемого нарушения этими странами Договора о Европейском союзе<sup>16</sup>.

Помимо противостояния недобросовестной налоговой конкуренции между странами-участницами, ЕС борется и с другими странами, не только с офшорными зонами и преференциальными режимами<sup>17</sup>. В 1998 г. ЕС инициировал рассмотрение вопроса о законности и соответствии правилам Всемирной торговой организации (ВТО) режима FSC (преференциальный режим под названием «Корпорация по продажам за рубеж» – Foreign Sales Corporation), введенного США для поощрения экспорта. При этом режиме корпорация, торгующая за рубежом, получала частичное освобождение от налога на доходы, полученные от продаж за рубеж, что, по мнению ЕС, противоречило правилам ВТО. ВТО признала заявление обоснованным, и в 2000 г. США пришлось внести изменения в свое налоговое законодательство. Качество поправок не удовлетворило ЕС, который подал апелляционную жалобу и вновь был поддержан ВТО (решение Апелляционного совета, январь 2002 г.)<sup>18</sup>.

Также Европейский союз активно пытается решить проблемы налоговой конкуренции через проведение мер налоговой гармонизации<sup>19</sup>. Однако не все страны – члены ЕС приняли это решение с восторгом. Многие страны ЕС полагают, что Договор о Европейском союзе допускает возможность сохранения национального налогового суверенитета и соответствует основным идеям Союза. При этом Франция и Германия являются сторонниками налоговой гармонизации<sup>20</sup>. Предположительно, что имеют значение условия взимания корпоративного налога на доходы и налога на добавленную стоимость. Со вступлением в ЕС новых членов, в том числе таких, как страны Балтии, дискуссия о необходимости налоговой гармонизации в ЕС получила новый импульс. Проблема заключается в том, что в большинстве стран ЦВЕ и Балтии ставки основных налогов значительно ниже, чем в ЕС. Одной из предложенных мер является введение в рамках всей территории ЕС минимальной став-

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm).

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/17/txt\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/17/txt_en.pdf).

<sup>17</sup> К ним часто относят Швейцарию и Люксембург.

<sup>18</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/find\\_dispu\\_cases\\_e.htm#res](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm#res).

<sup>19</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l31005.htm>.

<sup>20</sup> France and Germany call for EU tax accord. The Financial Times, 01.12.2002.

ки корпоративного налога<sup>21</sup>. Сегодня в ЕС установлен для всех стран-членов минимальный «порог» по ставке налога на добавленную стоимость – не менее 15%<sup>22</sup>.

Независимо от того, что помимо налоговых мотивов существуют иные причины бегства капитала, не оставляет никакого сомнения тот факт, что бегство капитала представляет серьезную проблему для многих стран.

Основная часть капитала, незаконным путем выводимая за пределы страны, направляется в так называемые «налоговые гавани», т.е. в юрисдикции, где действуют не только низкие налоговые ставки, но и законы о банковской и прочих тайнах, позволяющие скрыть факт владения размещенными в этих странах активами от заинтересованных органов в стране инвестора.

Само по себе отвлечение капитала из страны актом уклонения от налогов не является, но может указывать на то, что такие действия имели место в прошлом или планируются в ближайшем будущем. Возможно, налогоплательщик хочет скрыть доходы, не заявленные налоговым органам. Для того чтобы обеспечить наличие необходимой информации, которая позволила бы идентифицировать потенциал уклонения, скорее всего, достаточно законодательства об экономическом контроле и отмывании денег.

Если средства депонируются на анонимный банковский счет и полученные доходы не декларируются для целей подоходного налога, возникает случай сокрытия налогооблагаемого дохода, т.е. налогового нарушения. Главную проблему при этом для налоговых органов в стране инвестора представляет выявление этого нарушения и налоговое администрирование. Или, если средства инвестируются в компанию, сформированную в «налоговой гавани» без какой-либо реальной коммерческой цели, т.е. исключительно для вывода капитала и получаемых доходов из-под налогового законодательства страны инвестора, речь идет об уклонении от надлежащего применения законов о налогах. Страна инвестора должна иметь достаточные юридические основания как для получения информации о существовании таких офшорных компаний и размерах их прибылей, так и для последующего предъявления своей юрисдикции на налогообложение этих средств.

Инвестор, переведший свои средства в «налоговую гавань», позднее может вернуть их в страну для других инвестиционных целей. При всем том, что тенденцию к возврату капитала в страну инвестора можно считать положительной, эти средства возвращаются под ложным прикрытием, цель которого – получение возможности воспользоваться льготами, на которые налогоплательщик не имеет законного права. Факт владения этим капиталом обычно остается неустановленным, поскольку очень часто это бывают средства, полученные именно в «налоговых гаванях». Возможность дальнейшего бегства капитала остается открытой в той мере, в какой этот капитал сохраняет свою мобильность.

---

<sup>21</sup> <http://www.offshore.su/index.php?action=showcat&catid=44>.

<sup>22</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l31006.htm>.

В большинстве стран в дополнение к другим средствам борьбы с бегством капитала, подрывающим налоговую базу, применяются налоговые меры. Более того, там действует законодательство, позволяющее задним числом осуществлять перерасчет сумм налогового обязательства с учетом в составе доходов, подлежащих налогообложению в этих странах выведенного из страны капитала и полученных от него доходов по процентам. Кроме того, всячески поощряется международное сотрудничество, направленное на борьбу с недобросовестной налоговой конкуренцией со стороны «налоговых гаваней», отвлекающих на себя капитал из других стран. Проблемы, связанные с оттоком капитала в такие «налоговые гавани», неизменно приводят в действие международные сети сотрудничества и информационного обмена, переживающие активное развитие.

Пути гармонизации налогового законодательства и борьба против недобросовестной налоговой конкуренции и бегства капиталов в Европе развиваются в двух направлениях: это, во-первых, сближение налогового законодательства (ставки, порядок расчета налоговой базы); во-вторых, повышение уровня межгосударственного обмена информацией о налогоплательщиках.

Исследования, проведенные ОЭСР и ЕС в связи с недобросовестной налоговой конкуренцией, выявили следующее. Несмотря на то что правового определения налоговой конкуренции до сих пор не дано, под этим явлением подразумевается конкуренция различных юрисдикций за налоговые ресурсы с использованием инструментов налогообложения для их привлечения в соответствующую страну<sup>23</sup>.

Налоговая конкуренция может существовать в нескольких формах: с использованием налоговых и неналоговых инструментов, скрытая и открытая, добросовестная и деструктивная, а также конкуренция в отношении мобильных и немобильных налоговых ресурсов. Ряд независимых экспертов полагают, что фактически налоговая конкуренция возникает при реформировании налоговой системы с целью привлечения налогоплательщиков, инвестиций для создания дополнительных рабочих мест, стимулирования или поддержания экономического роста<sup>24</sup>. Очевидно, что это вполне уважительные основания. При этом появление каких-либо преференциальных режимов и /или офшорных зон связано с отсутствием у этих государств достаточного потенциала, чтобы достичь этого иными способами.

Признание этого обстоятельства вынуждает ОЭСР и ЕС, наиболее активных борцов за налоговую гармонизацию и прозрачность (обмен информацией), смягчать свои подходы к проблеме. Так, например, ОЭСР, выдвинув в первоначальном докладе ряд жестких критериев для определения «налоговых

<sup>23</sup> Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue. OECD report, 1998, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/1/1904184.pdf>.

<sup>24</sup> Wilson J.D., Wildasin D.E. Tax Competition: Bane or Boon? (материалы научной конференции «Налоговая конкуренция в мире». 24–25 мая 2001 г.). London: Office of Tax Policy Research / IFS. С. 2–3; Goodspeed T.J. Tax Competition, Benefit Taxes, and Fiscal Federalism // National Tax Journal. Vol. 51. No. 3 (Sep. 1998). P. 582; Thomas F. Field. Tax Competition in Europe and America // State Tax Notes (31.03.03). P. 1211–1216.

убежищ», впоследствии отказалась от одного из них – от критерия отсутствия существенной деятельности компании в стране регистрации. Кроме того, факт применения нулевых ставок или совершенно минимальных налоговых ставок может иметь место в случае, если эта юрисдикция принимает участие в обмене информацией с другими неофшорными юрисдикциями<sup>25</sup>. Помимо этого, к критериям относятся недостаток эффективного обмена информацией, недостаточная прозрачность, манипулирование режимами с целью снижения рисков.

Аналогичную позицию занимает ЕС. Так, согласно Директиве ЕС от 2004 г. некоторые страны-члены (Австрия, Бельгия, Люксембург) должны будут либо участвовать в обмене информацией, либо удерживать налог с источника на начисляемые проценты по ставке 15% с 2004 г., 20% с 2007 г., 35% с 2010 г. При этом часть поступлений должна будет перечисляться в страну этого резидента (75/25)<sup>26</sup>.

По результатам проведенных обследований, ОЭСР предложила государствам-членам 19 рекомендаций, направленных на предотвращение эффекта недобросовестной налоговой конкуренции:

1) рекомендации, касающиеся внутреннего законодательства государств (рекомендации по введению в налоговую систему стран – участниц ОЭСР правил, ликвидирующих выгоды контролируемых иностранных компаний от использования офшоров; по созданию условий для доступа налоговых органов к банковской информации; по введению обязанности подачи отчетности резидентами в отношении их зарубежных операций и т.п.);

2) договоры по оказанию государствами содействия в сфере налогов (обмен информацией, обеспечение взаимодействия налоговых органов, положения, исключающие использование договоров офшорными компаниями, отказ от заключения договоров с налоговыми убежищами и т.п.);

3) рекомендации, касающиеся международного сотрудничества: создание постоянно действующего Глобального форума<sup>27</sup> по недобросовестной налоговой конкуренции для воплощения в жизнь рекомендаций по организации развития сотрудничества стран – членов ОЭСР; подготовка официального списка «налоговых убежищ», воздействие на «налоговые убежища» через страны, имеющие с ними тесные связи; разработка принципов правильного налогового администрирования, организация взаимодействия со странами, не входящими в состав ОЭСР, и т.п.<sup>28</sup>.

Конечной целью, которая заявляется на всех заседаниях Глобального форума и во всех инициативах ОЭСР, является создание таких налоговых

<sup>25</sup> Part IV. Framework of co-coordinated defensive measures. <http://www.oecd.org/dataoecd/60/33/30901115.pdf>.

<sup>26</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l31053.htm>, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11325.htm>.

<sup>27</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/41/49/36031490.pdf>. 1

<sup>28</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/33/1/1904184.pdf>.

систем, которые бы делали невыгодным или невозможным использование офшоров<sup>29</sup>.

В рамках Проекта ОЭСР, посвященного недобросовестной налоговой конкуренции, постоянно анализируется ситуация в странах, признанных «налоговыми гаванями» либо имеющих преференциальные налоговые режимы. Состав стран, входящих в тот или иной список, постоянно меняется. Нужно отметить, что Россия, первоначально числившаяся в «черном списке» ОЭСР из-за отсутствия прозрачности, была исключена из этого списка, когда ею был получен сначала статус наблюдателя (2002 г.) в Международной комиссии по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), а впоследствии и статус члена ФАТФ (2003 г.). Помимо поиска упомянутых выше критериев соответствия, ОЭСР, как правило, определяет причину отнесения той или иной страны к категории стран с преференциальным налоговым режимом, к «налоговой гавани» и т.п.<sup>30</sup>

Выводы, сделанные на сегодняшний день – как ОЭСР, так и ЕС, имеют общие направления:

- преференциальные налоговые режимы разрушают налоговые базы других государств;
- налоговые режимы не должны являться основополагающим фактором при решении налогоплательщиками вопроса о миграции капитала;
- необходимо отказаться от используемого странами принципа *dual criminality* (когда действия против гражданина осуществляются в соответствии с законами страны, в которой он находится, а не законами той страны, которая требует привлечения его к ответу).

В России планируется сформировать собственный официальный «черный список» стран – «налоговых гаваней» для налоговых целей. Возможно, было бы целесообразно учесть при этом уже существующий «черный список» ОЭСР с тем, чтобы действия Российской Федерации были скоординированы с международными усилиями в этом направлении. В то же время список ОЭСР достаточно краток и не включает такие страны, как Кипр. При составлении такого списка для целей российского налогообложения следует адаптировать его таким образом, чтобы он отвечал нуждам и реалиям российской ситуации в плане уклонения от налогов.

Большинство стран, выявляя страны – «налоговые гавани» для целей внутреннего налогообложения, руководствуются не одним списком, а целой системой. В Бразилии, например, такой список представляет собой перечень всех стран, в которых действуют благоприятные налоговые режимы, без каких-либо критериев или условий применения.

Некоторые страны придерживаются такой точки зрения, что список «нехороших» стран может поставить под угрозу международные отношения.

<sup>29</sup> Об этом свидетельствуют результаты последней Сеульской конференции в сентябре 2006 г.: [http://www.oecd.org/document/48/0,2340,en\\_2649\\_33745\\_37414896\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,2340,en_2649_33745_37414896_1_1_1_1,00.html).

<sup>30</sup> The OECD' project on Harmful Tax Practices: 2006 update on progress in member countries. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/17/37446434.pdf>.

Именно по этой причине Великобритания выбрала прямо противоположный подход и разработала «белый список» – список «приемлемых» стран<sup>31</sup>. Более того, этот список разбит на две части. В первую вошли абсолютно «хорошие» в этом отношении страны, а во второй – в целом «хорошие», но с некоторыми спорными положениями в законодательстве.

В Германии также действует «белый список», равно как и в Канаде, и в Швеции<sup>32</sup>.

В Италии существует несколько «черных списков» – два из них для компаний и один для индивидуальных предпринимателей – и «белый список». Такое многообразие связано с тем, что для целей разных правил об уклонении от налогов применяются разные списки<sup>33</sup>.

В некоторых странах принадлежность к «налоговым гаваням» определяется с помощью пороговой ставки подоходного налога (налога на прибыль). Если в иностранном государстве применяются ставки ниже этого порога, то такое государство признается «налоговой гаванью». Такая система действует в Венгрии (пороговая ставка – 10%). В Бразилии пороговая ставка установлена на уровне 20% (в дополнение к упомянутому «черному списку»)<sup>34</sup>.

Такие страны, как, например, Корея и Япония, учитывают для этой цели фактическое налоговое бремя по подоходному налогу в стране. В Корее, если налоговое бремя иностранного юридического лица в определенной стране менее 15%, такая страна считается «налоговой гаванью». В Японии этот порог составляет 25%<sup>35</sup>.

Во Франции компания считается субъектом низконалоговой юрисдикции, если ее фактическое налоговое бремя составляет менее 2/3 налогового бремени, которое она бы несла во Франции. Аналогичный подход применяется в Финляндии (менее 60% финского налогового бремени) и в Великобритании (менее 75%)<sup>36</sup>.

Отдельные страны (например, Франция) требуют от налогоплательщиков, претендующих на вычет из налогооблагаемой базы сумм, перечисленных лицам в юрисдикциях с низкими налоговыми ставками, дополнительную документацию, обосновывающую такой вычет. В соответствии со ст. 238А французского Налогового кодекса французская компания, для того чтобы вычесть из налогооблагаемого дохода суммы, перечисленные иностранной организации – субъекту благоприятного налогового режима, должна продемонстрировать, что: (а) выплаченные суммы соответствуют фактическим сделкам и (б) суммы, выплаченные по этим сделкам, соответствуют условиям стандартной деловой практики.

<sup>31</sup> <http://www.hmrc.gov.uk/research/report16.pdf>; <http://www.oecd.org/dataoecd/63/11/1915964.pdf>.

<sup>32</sup> [http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html).

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Там же.

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> Там же.

При этом «благоприятный налоговый режим» означает, что получатель платежа в соответствии с налоговым законодательством своей страны облагается налогом по ставке, меньшей 2/3 ставки налога на прибыль во Франции. Таким образом, в каждом случае, когда французская компания перечисляет средства в «налоговую гавань», она несет бремя доказательства законности характера и суммы платежа. Если эта законность не доказана, суммы платежей к вычету не принимаются.

Схожие правила действуют и в Бельгии, т.е. бельгийские компании тоже обязаны доказать законность платежей, перечисленных компаниям – резидентам «налоговых гаваней», прежде чем им будет предоставлено право уменьшить сумму налогооблагаемого дохода на сумму этих расходов.

Борьба с утечкой капитала в «налоговые гавани» в определенной степени поощряется международным сообществом и как способ противодействия недобросовестной конкуренции со стороны этих «налоговых гаваней». Однако результатом не должно являться полное исключение возможности вычета оправданных расходов.

В то же время, чтобы избежать применения в отношении себя этого правила, налогоплательщик может провести платеж через другую страну, которая в соответствии с законодательством страны плательщика не относится к числу стран с благоприятным налоговым режимом и в законодательстве которой не предусмотрены специальные положения о процентах, выплачиваемых резидентам «налоговых гаваней».

Хотя в законодательствах многих стран подобные меры не предусмотрены, вполне вероятно, что даже в тех странах, где они не закреплены законодательно, налоговые органы более пристально анализируют расходы, связанные с платежами организациям – резидентам «налоговых гаваней», только делают это в рамках аудиторской процедуры. Если же выясняется, что получатель платежа и плательщик являются взаимозависимыми лицами, то можно не сомневаться, что дальше последует анализ на предмет трансфертного ценообразования.

В целом требование большего бремени доказательства для сумм, выплачиваемых компаниям, сформированным в «налоговых гаванях», можно рассматривать как дискриминирующее. Фактически так оно и есть. В этом случае очень важно дать тщательно проработанное определение того, какие страны считаются «сомнительными» и что нужно для снятия этого «сомнения». В противном случае такой закон может иметь нежелательные побочные эффекты в виде торможения трансграничных деловых потоков.

Налоговая конкуренция между странами за привлечение налогоплательщиков препятствует применению прогрессивных ставок налогов и достижению государствами цели распределения доходов, а также содействию криминалу в части «отмывания» денежных средств.

Тенденции последних лет показывают, что вопросам внутренних и внешних налоговых отношений в Российской Федерации придается особое значение, в связи с чем желательны проводить реформирование российского за-

конодательства в сторону упрощения и гармонизации нормативной правовой базы с учетом международных требований.

Работа ОЭСР и ЕС со странами, проводящими недобросовестную налоговую политику, направлена на обеспечение надлежащего обмена информацией между налоговыми органами, оказание противодействия в борьбе с уклонением от налогообложения и с манипуляцией налоговыми режимами, на внесение изменений в соответствующие законодательства по сближению налоговых баз и иных элементов налогообложения.

Определение текущего состояния налоговой системы в Российской Федерации с точки зрения выявления противоречий с налоговыми системами стран – основных экономических партнеров невозможно без комплексного определения места России в международном правовом поле. Решение тех или иных проблем, связанных как с проявлениями недобросовестной налоговой конкуренции, так и с принципиальными различиями в регулировании налоговой системы (наличие определенных правовых институтов, применяемый правовой инструментарий и т.п.), зависит от планов России в области интегрирования в процессы международного налогового регулирования.

На сегодняшний день, как это было показано выше, мировое сообщество, в частности, страны – основные экономические партнеры РФ, достигло определенных результатов в деле «гармонизации» своих налоговых систем с целью обеспечения более легкого и эффективного налогового администрирования в условиях всеобщей экономической интеграции.

Российская Федерация не является ни членом ОЭСР, ни членом ЕС, однако активно ведет переговоры о присоединении к ВТО. Принимая это во внимание, стоит отметить, что большинство стран – основных экономических партнеров РФ являются членами и ОЭСР, и ВТО, а многие из них – и членами Европейского союза.

Одной из главных целей взаимодействия стран в рамках Европейского союза, зафиксированных в Договоре о Европейском союзе, является политика налоговой гармонизации, в рамках которой страны – участницы Союза обязуются оказывать друг другу содействие в области информационного обмена по соответствующим вопросам. Вот уже на протяжении нескольких десятков лет ЕС принимает и реализует ряд решений и программ действий по согласованию направлений гармонизации налоговых систем стран-членов. При этом необходимо иметь в виду, что решения руководящих органов Европейского союза для своих членов могут носить как обязательный, так и консультативный характер. Соответственно, действия стран – участниц ЕС имеют организованный, повсеместный и плановый характер.

В свою очередь, целями ОЭСР признаются согласование общей экономической и торговой политики, налоговой политики стран-членов, координация их политики по предоставлению помощи развивающимся странам, содействие развитию мирового экономического обмена на многосторонней недискриминационной основе. Решения организации принимаются с согласия всех ее членов и носят консультативный и рекомендательный характер.

Для стран-участниц это означает, что они могут как принимать рекомендации ОЭСР, так и не принимать. Результаты любых действий выражаются в применении или неприменении к соответствующим странам режимов наибольшего благоприятствования и проч. другими странами, занимающими противоположную или отличную позицию в конкретном вопросе. Построение отношений на основе взаимности играет большую роль в деле международного сотрудничества, в том числе по налоговым вопросам.

Соглашения в рамках ВТО предусматривают, в частности, недискриминацию в торговле, обеспечиваемую взаимным представлением, с одной стороны, режима наибольшего благоприятствования в отношении экспортных, импортных и транзитных операций, связанных с ними таможенных пошлин и сборов, а с другой – национального режима, уравнивающего в правах товары иностранного и отечественного производства применительно к внутренним налогам и сборам, а также правилам, регулирующим внутреннюю торговлю, в том числе налогообложение. Положения соглашений в рамках ВТО, подписываемые соответствующим государством, обязательны к исполнению этим государством в том порядке, который предписан соответствующим международным договором. Большинство стран – основных экономических партнеров России урегулировали такие вопросы и на сегодня являются членами ВТО. Обязательства Российской Федерации в рамках ВТО также направлены на обеспечение гармонизации по налоговому регулированию в любой форме.

Таким образом, можно сделать вывод: большинство стран – основных экономических партнеров России связаны между собой множественными международными соглашениями, в том числе направленными на преодоление эффектов недобросовестной налоговой конкуренции от любых стран, на гармонизацию национальных налоговых систем, а также на взаимный информационный обмен между соответствующими налоговыми органами. В свете вышесказанного очевидно, что, во-первых, Россия нуждается в скорейшем включении в процессы международного обмена информацией по налоговым вопросам; во-вторых, России необходимо обеспечить соответствующее место и право голоса при выработке и принятии решений в универсальных международных организациях, в том числе в отношении налоговой политики.

Поскольку вступление в те или иные организации осложнено долгими процедурами, России было бы целесообразно заключить межгосударственные двусторонние соглашения об обеспечении информационного обмена по вопросам налогов.

Также желательно пересмотреть соглашения об избежании двойного налогообложения. Российской Федерацией заключен ряд соглашений об избежании двойного налогообложения с некоторыми странами. Эти соглашения играют значительную роль как в борьбе с недобросовестной налоговой конкуренцией, так и в обеспечении информационного взаимодействия по выявлению недобросовестных налогоплательщиков. Так, например, соглашения должны предусматривать адекватные меры для ограничения доступа к предоставляемым им льготам для лиц, не являющихся реальными резидентами

стран – сторон соглашений, а также для обеспечения информационного обмена в связи с исполнением национального налогового законодательства. Большинство соглашений, заключенных Российской Федерацией, включая соглашения, заключенные СССР и остающиеся в силе до настоящего времени, не содержат таких положений и потому не столь эффективны, как могли бы быть. Необходимо внести изменения в те соглашения об избежании двойного налогообложения, которые не содержат нормы об ограничении выгод. Положительным примером соглашения об избежании двойного налогообложения является соглашение между Россией и США, которое содержит норму о том, что лицо, претендующее на получение предусмотренных соглашением выгод, не может получить их автоматически в силу очевидного резидентства или источника дохода. Такое лицо должно доказать наличие реальной взаимосвязи со страной, через которую оно хочет воспользоваться этими выгодами.

Как уже упоминалось выше, Российской Федерацией не формируются списки стран, имеющих «дурную налоговую репутацию» – «налоговых гаваней». Списки стран-офшоров, которые публикует ЦБ РФ (в рамках участия РФ в ФАТФ), не могут использоваться для налогового администрирования<sup>37</sup>. Практически все страны имеют разработанные критерии формирования таких списков, причем многие страны используют наработки как ОЭСР, так и ЕС. Тот факт, что Россия не является членом ОЭСР, не препятствует ей воспринимать те критерии и признаки, по которым возможно формирование списков стран – «налоговых гаваней». Такие списки способны оказать значительное положительное влияние на эффективность и качество налогового администрирования.

Конечно, более глубокая реформа по приведению российской налоговой системы в соответствие как с мировой практикой в целом, так и с налоговыми системами стран – основных экономических партнеров РФ должна затрагивать большее число направлений реформирования. Все эти направления уже имеют законодательное регулирование в законодательствах стран – основных экономических партнеров РФ.

Недостаточная степень участия России в международном налоговом сотрудничестве не позволяет ей использовать преимущества, доступные налоговым органам других стран, в борьбе с неуплатой налогов и с манипулированием различиями налоговых условий деятельности в различных юрисдикциях крупных налогоплательщиков.

---

<sup>37</sup> Иными словами, если налогоплательщик будет контактировать с организацией из соответствующей страны, то, как минимум, на его права на вычет расходов это никак не будет влиять, во многих странах есть налоговые последствия по признанию сделок с такими странами. Кроме того, российский «список» – это офшоры в чистом виде, а у европейцев в такие списки включаются страны, которые не сотрудничают в части обмена информацией, у которых ставки и расчет налоговой базы значительно ниже и т.п.

### Приложение 3. Проблемы и перспективы использования бюджетирования, ориентированного на результат

Бюджетирование, ориентированное на результат, как инструмент повышения качества управления бюджетными средствами успешно применяется в США, Великобритании, Австралии и в других развитых странах уже не одно десятилетие. Тем не менее в России, несмотря на то, что необходимость внедрения в практику бюджетного планирования элементов программно-целевого метода неоднократно подчеркивалась в основных программных документах страны<sup>38</sup> (первые из них датированы еще 2000 г.), реальные шаги по реализации принципа эффективного расходования государственных средств были предприняты правительством РФ только по прошествии 4 лет, когда было принято постановление от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», ставшее отправной точкой в регулировании процедуры внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в практику финансового среднесрочного планирования на федеральном уровне.

Так, в качестве цели новой модели бюджетирования заявлено формирование четко прослеживаемой взаимосвязи между затрачиваемыми финансовыми ресурсами государства и получаемыми результатами. Другими словами, реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации ориентировано на осуществление перехода от финансирования собственно бюджетных учреждений и органов власти к финансированию предоставляемых ими услуг. В конечном счете, по мнению разработчиков реформы, это должно привести к повышению качества бюджетных услуг при одновременной экономии бюджетных средств.

Международный опыт свидетельствует о том, что использование БОР действительно позволяет рассчитывать на повышение эффективности и прозрачности управления государственными финансовыми ресурсами, когда обеспечивается распределение бюджетных средств не по статьям расходов, а по стратегическим целям и тактическим задачам, предусматривающим достижение определенных конечных результатов. При этом в основе принятия бюджетных решений должны уже лежать не суммы затрат по отдельным статьям экономической классификации (выплата заработной платы, оплата коммунальных услуг, проведение капитального ремонта и пр.) или расходы на выполнение отдельных государственных функций (образование, здравоохранение, правоохранительная деятельность, благоустройство), а совокупность бюджетных программ, ориентированных на обеспечение конкретного результата.

---

<sup>38</sup> См. материалы Бюджетных посланий Президента РФ на 2000, 2003, 2005, 2006 гг., Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг. и 2006–2008 гг.).

Активное внедрение БОР как одного из направлений реформирования бюджетного процесса в России стартовало в 2004 г. одновременно с началом формирования нормативно-правовой базы, регламентирующей данную процедуру. Была образована Правительственная комиссия по повышению результативности бюджетных расходов, а субъекты бюджетного планирования приступили к подготовке первых докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности на среднесрочную перспективу (далее – доклад). При этом применялись некоторые меры по стимулированию заинтересованности федеральных органов исполнительной власти в повышении качества осуществляемого ими финансового менеджмента. Так, в 2005 и 2006 гг. по распоряжению правительства РФ на всех участников эксперимента по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты, Минфином России ежегодно выделялось по 180 млн руб. для финансирования расходов на выполнение научно-исследовательских работ, содержание и обеспечение деятельности центральных аппаратов участников, в том числе на оплату труда их работников – 53,8 и 96,1 млн руб. соответственно. Средства распределялись между федеральными органами исполнительной власти – участниками эксперимента в зависимости от степени использования ими методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты, в отчетном году, а также реализованных мер по повышению качества управления бюджетными средствами на внутриведомственном уровне.

Переход на БОР обязывает каждого субъекта бюджетного планирования (СБП) (федеральные министерства, а также службы и агентства, руководимые президентом РФ или правительством РФ, федеральные органы законодательной и судебной власти, ЦИК РФ, Генеральная прокуратура РФ и Счетная палата РФ) предоставлять в течение года в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов, МЭРТ России и Минфин России 3 итеративные версии своего доклада. В процессе подготовки докладов федеральные органы исполнительной власти должны систематизировать цели и задачи своей деятельности с последующей привязкой их к целям правительства РФ, а также выделить в деятельности программную и непрограммную составляющие, распределить расходы по целям, задачам и программам и отчитаться о результативности расходования бюджетных средств.

Результаты выборочного анализа подготовленных в 2005 и 2006 гг. докладов позволили выявить целый набор системных недостатков в организации бюджетного планирования как на уровне СБП, так и в плоскости межведомственных отношений. Безусловно, процесс устранения этих недостатков для выстраивания, в конечном итоге, эффективной системы бюджетирования займет много времени, но уже сейчас можно многое улучшить. О том, что для этого требуется предпринять и какие проблемы следует решить в первую очередь, речь пойдет далее.

В первую очередь следует отметить, что при сопоставлении целей, задач, программ и показателей докладов с целями правительства РФ и воз-

возможными показателями к ним становится очевидным, что покрытие целей правительства РФ целями, задачами и программами СБП в значительном числе случаев оказывается фрагментарным. Более того, значительная часть целей правительства РФ оказывается невыполнимой из-за отсутствия координации между СБП при попытке достигнуть отдельных подцелей соответствующих целей правительства РФ. В сегодняшних условиях роль координационно-контрольного центра отводится Правительственной комиссии по повышению результативности бюджетных расходов, которая должна не только аккумулировать и анализировать поступающие от субъектов планирования доклады и выработать предложения по совершенствованию процедуры подготовки и представления докладов, по уточнению основных направлений и результатов деятельности субъектов бюджетного планирования, по разработке ведомственных целевых программ и по повышению эффективности федеральных целевых программ, но и обеспечивать общность деятельности различных СБП для реализации всей системы целей правительства РФ. Однако результаты деятельности комиссии с трудом можно признать удовлетворительными, так как по-прежнему не удается добиться обеспечения эффективного взаимодействия СБП между собой и с органами государственной власти других уровней бюджетной системы РФ.

МЭРТ России также играет важную роль в процессе внедрения БОР, выполняя функции по контролю над выполнением СБП заявленных положений докладов и целиком отвечая за подготовку сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности правительства РФ (далее – сводный доклад), призванного стать стратегическим плановым документом, обобщающим ключевые положения докладов отдельных СБП. Однако, несмотря на всю свою важность в системе программно-целевого бюджетного планирования, сводный доклад в сегодняшнем варианте (формируемый МЭРТом по принципу «снизу-вверх», а далее «клеим-режем») скорее носит формальный характер, выполняя роль промежуточного звена между заявленными приоритетами социально-экономического развития страны и комплексом мероприятий СБП на трехлетний период времени, чем является тщательно проработанной программой комплексного развития, устанавливающей целевые ориентиры для последующей разработки планов деятельности СБП на среднесрочную перспективу.

Кроме того, следует отметить, что по причине неразвитости механизма реализации совместных мер широкий спектр возможных направлений повышения результативности через эффективное решение межведомственных задач оказывается просто недоступным. Следовательно, повышение результативности бюджетных расходов в рамках такой слабоорганизованной системы бюджетного планирования становится возможным только на уровне отдельных СБП.

Существенным недостатком организации процесса распределения расходов СБП по реализуемым им целям, задачам и программам является также сохранение возможности аналитического (экспертного) подхода к распреде-

лению бюджетных расходов с правом не осуществлять разбивку программных расходов между несколькими одновременно решаемыми данной целевой программой задачами. Отсутствие отлаженной процедуры распределения и взаимоувязки расходов с целями, задачами и программами приводит к тому, что министерства по-прежнему сначала в течение года выполняют деятельность в рамках своей компетенции, а затем уже – в ходе подготовке промежуточного и итогового докладов – стараются вписать выполненные мероприятия в определенные в докладе цели, задачи и показатели. Очевидно, что организованное таким образом бюджетирование малоэффективно как способ финансового планирования, а доклад все еще не стал программой действий на предстоящую перспективу, применяемой в процессе управления государственными финансами.

Более того, низкое качество разрабатываемых докладов зачастую порождает ошибочные ориентиры использования бюджетных средств по сферам деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Речь идет о последующем использовании материалов докладов при подготовке сводного доклада, проектов перспективного финансового плана и федерального бюджета на очередной финансовый год.

Слабая организация и низкая результативность плановой работы на всех уровнях системы бюджетного планирования предопределяются не только отсутствием эффективного координирующего центра, нехваткой квалификации и навыков бюджетирования у служащих СБП, низкой степенью автоматизации процесса подготовки и мониторинга докладов, но и остающимися пробелами и недоработками в действующем законодательстве, регулирующем внедрение БОР. Анализ нормативно установленных требований к представлению и полноте раскрытия содержания доклада, а также материалы ряда подготовленных СБП докладов позволили выявить некоторые *недостатки*.

*Во-первых*, существенным пробелом, на наш взгляд, является отсутствие при подготовке доклада требования о необходимости для СБП наряду с разработкой целей и задач определять перечень конкретных мероприятий, направленных на реализацию поставленных задач, причем в разбивке расходов на их осуществление на текущие и капитальные. Это позволило бы пресечь возможные злоупотребления министерствами правом представлять сведения о направлениях своей деятельности в укрупненном виде, излагая стратегические цели и тактические задачи в слишком общих формулировках, что делает затруднительным подбор адекватных количественных параметров для измерения степени их достижения. К тому же данное обстоятельство значительно повысило бы практическую значимость доклада как программы конкретных действий субъекта планирования на предстоящий период с выделением инвестиционной составляющей.

*Во-вторых*, в положении о докладах, утвержденном постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249, отсутствует выделение краткосрочных целей, задач и мероприятий в рамках среднесрочного планового периода, что не позволяет проследить прямую связь данного документа с вида-

ми расходов, заявляемых министерством/ведомством в бюджетных проектах. Кроме того, крайне актуальным в дальнейшем, по мере накопления опыта осуществления БОР, представляется расширение горизонта планирования хотя бы до 5 лет, что является неотъемлемым условием организации инвестиционной деятельности государства. Иначе при сегодняшнем положении дел – в частности, для уже начавшего функционировать с 2006 г. Инвестиционного фонда Российской Федерации – возникла несогласованность между 5-летним сроком оказания государственной поддержки и 3-летним периодом планирования предельного объема фонда по данным перспективного финансового плана.

*В-третьих*, в положении о докладах отсутствует методологический подход, позволяющий определить, в какой мере те или иные результаты социально-экономического развития обусловлены деятельностью субъектов бюджетного планирования, а в какой – объективными факторами.

*В-четвертых*, в качестве недостатка можно отметить отсутствие методических подходов для выработки плановых значений показателей, что затрудняет их независимую оценку.

Кроме того, действующие на федеральном уровне нормативные акты, посвященные порядку подготовки докладов, не определяют порядок действий в случае выявления отклонения целевых значений показателей от их плановых значений. Во многом это обусловлено не столько недостатками применяемой системы индикаторов результативности бюджетных расходов, сколько объективной невозможностью предложить однозначный алгоритм действий в подобных случаях. Однако адекватная и оперативная реакция на выявленные по результатам план-фактного анализа расхождения должна быть по каждому факту, иначе это поставит под сомнение эффективность всей системы бюджетного планирования. Другое дело, что только через углубленный анализ каждой конкретной ситуации можно выявить, является ли отклонение фактического значения показателя от плана основанием для того, чтобы снизить финансирование, повысить его либо оставить на прежнем уровне, изменив какие-то другие условия деятельности СБП.

*В-пятых*, остался нормативно не проработанным механизм включения в показатели деятельности федеральных органов исполнительной власти показателей конечных результатов функционирования в их сфере компетенции региональных и местных органов власти, что не позволяет выстроить действенную трехуровневую структуру планирования бюджетных расходов на единых принципах. Устранение этого недостатка тем более необходимо в свете расширения инициатив субъектов Федерации по внедрению БОР в региональную практику бюджетного планирования.

Таким образом, можно констатировать, что первые годы внедрения БОР в практику бюджетного планирования на федеральном уровне выявили определенные недостатки и пробелы как в действующей нормативно-правовой базе, так и в организации этого процесса в целом. Следовательно, перспективы развития БОР преимущественно зависят от скорейшего устранения этих

узких мест. При этом следует уделить особое внимание осуществлению нижеперечисленных мероприятий.

1. В первую очередь необходимо, на наш взгляд, перейти от существующей структуры «стратегическая цель – тактическая задача – целевая программа» к многоступенчатой, типа «миссия СБП – достигаемая цель правительства РФ – тактическая задача СБП – бюджетная целевая программа – мероприятие». Логика выстраивания взаимосвязей между элементами этой иерархии вполне очевидна. Сначала каждый СБП формулирует свою миссию, представляющую краткое определение важнейшей цели государственной политики, за достижение которой отвечает СБП или ради достижения которой он создан. Описание этой миссии может также содержать сведения об услугах, предоставляемых СБП, заказчиках и потребителях этих услуг. Таким образом, миссия определяет функциональные особенности СБП.

Далее для обеспечения прозрачности вклада деятельности отдельных СБП в достижение целей правительства РФ каждому СБП необходимо выбрать из трехуровневой системы целей правительства те, которые соответствуют направлениям его деятельности в течение планового периода времени. При этом выбранные цели должны отвечать миссии СБП.

Затем определяются тактические задачи СБП, отражающие объем государственных услуг, который СБП намеревается реализовать в течение планируемого периода. Задачи должны соотноситься с целями (социально значимыми результатами) и миссией СБП.

После формулирования своих тактических задач каждый СБП должен разработать план мероприятий, определив основные этапы достижения целей и, главное, организационные структуры (подведомственные агентства и службы, департаменты министерств), отвечающие за осуществление каждой конкретной цели или задачи. Эти отдельные однородные услуги или схожие виды деятельности, ориентированные на решение конкретных задач, объединяются в целевые программы. Программой, таким образом, может называться специфический вид деятельности, функция или несколько видов деятельности, объединенных в одну функциональную группу. Выделение мероприятий в отдельный элемент планирования способствует повышению как ответственности сотрудников СБП за результат, так и качества мониторинга промежуточных результатов (ежемесячно, ежеквартально) выполнения задач и программ.

2. В целях создания действенной системы количественных показателей деятельности СБП целесообразно при проведении оценки эффективности бюджетных расходов разделить результаты функционирования СБП на прямые (непосредственные) и конечные.

Под прямым результатом в этом случае будем понимать объем предоставляемых государством товаров и услуг. К примеру, показателями непосредственных результатов являются такие, как количество учеников, которым предоставлены образовательные услуги по заданной программе; количество пролеченных в соответствии с установленными стандартами пациентов и т.п.

---

Показатели же конечных результатов отражают достижение социальных результатов в виде определенного уровня удовлетворения общественных потребностей (например, повышение качества образования, снижение смертности от отдельных заболеваний, снижение уровня преступности, повышение безопасности дорожного движения и т.п.).

Очевидно, что достижение конечных результатов и есть цель государственной социально-экономической политики, а оказание государственных услуг – ее инструмент. Такое разделение результатов деятельности субъектов планирования придает новый смысл показателям социальной и экономической эффективности, позволяя их измерять количественно. Так, для измерения социальной эффективности бюджетных расходов достаточно сравнить намеченные и реальные конечные результаты (достижение определенного социального результата в расчете на единицу затрат), а для измерения экономической эффективности – сравнить запланированный объем услуг с фактически предоставленным (объем выпуска на единицу затрат).

Измерение результатов деятельности получателей бюджетных средств наиболее целесообразно осуществлять на основе показателей прямых результатов (хотя из этого правила могут быть исключения). В то же время главные распорядители бюджетных средств должны нести ответственность за то, чтобы увеличение непосредственных результатов приводило к достижению конечных результатов, выражающих существующие в обществе приоритеты.

Для повышения объективности оценки деятельности СБП необходимо рассчитывать конечные результаты в чистом виде, т.е. без учета воздействия внешних факторов (макроэкономическая конъюнктура, вклад других министерств и т.п.), для чего должна быть разработана соответствующая методика оценки.

Следует обратить внимание на то, что в настоящее время СБП, участвующие в эксперименте, предпринимают активные попытки вовлечения в процесс внедрения БОР основной части бюджетной сети, т.е. нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств. При этом деятельность значительного числа СБП, в первую очередь тех, которые организуют предоставление государственных услуг, было бы логично оценивать по показателям деятельности подведомственной бюджетной сети. Это требует разработки концепции реформирования бюджетного процесса на внутриведомственном уровне, включая механизмы трансформации целей и задач СБП в цели и задачи получателей бюджетных средств. Естественно, что в каждом конкретном случае возникают свои особенности, которые, впрочем, не меняют существа дела. Более того, БОР не является неким устоявшимся, раз и навсегда определенным комплексом методов и приемов управления государственными расходами, поэтому адаптация его под различные условия хозяйствования и уровни власти вполне возможна.

Таким образом, через систему применяемых показателей БОР в перспективе должен стать не просто новым методом планирования и инструмен-

том анализа исполнения бюджета, а действенным механизмом, позволяющим увидеть за выявленными отклонениями то, что можно улучшить.

Помимо совершенствования процедур подготовки докладов СБП или сводного доклада правительства РФ принципиально важным остается вопрос о повышении эффективности процедур мониторинга, логическим завершением которых должно быть рассмотрение причин и возможных правовых последствий недостижения заданных показателей результативности.

Представляется логичным, чтобы контроль за использованием министерствами и ведомствами бюджетных средств постепенно смещался с внешнего контроля за целевым использованием выделенных средств к внутреннему контролю СБП за эффективностью их расходов. Оценки социальной и экономической эффективности программной деятельности должны использоваться при планировании расходов на следующий бюджетный год.

В пользу необходимости совершенствования системы мониторинга результатов внедрения БОР свидетельствует и то, что ежегодный расчет эффективности деятельности СБП позволяет критически осмыслить сложившиеся направления расходования средств и отказаться от тех видов расходов, которые осуществляются «по инерции», без надлежащего социально-экономического обоснования их объективной необходимости.

Совершенствовать процедуру мониторинга результативности бюджетных расходов необходимо путем как повышения уровня подготовки персонала и степени проработанности целевых программ, так и выстраивания многоуровневой системы контроля. На первом уровне контроль за результативностью деятельности бюджетных учреждений должен осуществляться со стороны СБП, в ведении которого такие учреждения состоят. Ослабление контроля за направлениями расходования средств бюджетных учреждений, переведенных на финансирование по результату, должно быть синхронизировано с усилением контроля за объемами и качеством предоставляемых ими услуг. Главными распорядителями бюджетных средств должен осуществляться регулярный мониторинг бюджетных учреждений на предмет выполнения плановых объемов предоставления услуг и корректировки объемов финансирования в случае их невыполнения или перевыполнения. Это позволит реализовать основное преимущество финансирования по результату – обеспечить связь объемов финансирования с объемами оказываемых учреждениями услуг.

Наряду с государственным контролем необходимо укреплять меры общественного контроля за объемом и качеством предоставляемых услуг, расширять практику создания наблюдательных советов при бюджетных учреждениях, усиливать роль общества потребителей в данном процессе.

На втором уровне контроль за результативностью деятельности самих СБП должен осуществляться Правительственной комиссией по повышению результативности бюджетных расходов. Такой контроль необходимо реализовывать в процессе рассмотрения комиссией разделов докладов главных распорядителей бюджетных средств, посвященных результатам их деятель-

ности в отчетном периоде, а также отчетов о результатах реализации межведомственных и ведомственных целевых программ (для справки: нормативно нигде так и не определен порядок мониторинга результатов реализации межведомственных программ для субъектов планирования, не являющихся головными в этих программах). Итоги оценки результативности деятельности главных распорядителей бюджетных средств должны содержаться в Сводном бюджетном докладе. При этом должна быть разработана методика оценки качества управления бюджетными средствами субъектами планирования.

И наконец, законченность системы мониторинга достигается за счет внедрения третьего уровня контроля за результативностью деятельности правительства РФ со стороны Государственной Думы РФ с привлечением Счетной палаты РФ. В целях обеспечения возможности осуществления такого контроля ГД РФ должна участвовать в оценке разделов Сводного доклада правительства РФ и докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, содержащих данные о динамике в отчетном периоде плановых и фактически достигнутых показателей результативности. Перед рассмотрением Государственной Думой РФ эти материалы должны проходить обязательную экспертизу в Счетной палате РФ.

Подводя итог вышесказанному, можно заключить, что:

1) несмотря на то, что всего за несколько лет БОР стал широко востребованным методом планирования государственных расходов как на федеральном, так и на региональном уровне бюджетной системы РФ, какого-либо заметного повышения качества управления финансами СБП до сих пор не наблюдается. По-прежнему остается нерешенной главная задача внедрения БОР – реструктуризация деятельности субъектов планирования посредством создания эффективной системы управления бюджетными целевыми программами. Другими словами, конечным результатом внедрения БОР должна стать такая организация плановой работы в министерствах и ведомствах, которая позволяла бы представить практически всю их деятельность сквозь призму реализуемых ими программ и отдельных мероприятий, а следовательно, повысить ответственность министерств и ведомств за результат;

2) использование БОР в 2004–2006 гг. выявило наличие существенных недостатков и пробелов как в действующей нормативно-правовой базе, так и в организации процесса бюджетного планирования в целом (отсутствие эффективного координирующего центра, нехватка квалификации и навыков бюджетирования у служащих СБП, низкая степень автоматизации процесса подготовки и мониторинга докладов и пр.). И хотя достижение определенного улучшения качества БОР в России возможно уже в ближайшем будущем, если принять оперативные меры по устранению или хотя бы сглаживанию обозначенных проблем, учиться повышать эффективность всей системы управления бюджетными средствами предстоит еще длительное время.

## **Приложение 4. Учетная политика для целей налогообложения: налоговый учет и администрирование**

Федеральный закон «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ ввел определение понятия «учетная политика для целей налогообложения» в Налоговый кодекс Российской Федерации.

В новой редакции части первой Налогового кодекса РФ (п. 2 ст. 11) учетная политика для целей налогообложения определяется как выбранная налогоплательщиком совокупность допускаемых кодексом способов (методов) определения доходов и (или) расходов, их признания, оценки и распределения, а также учета иных, необходимых для целей налогообложения показателей финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика.

До принятия редакции части первой Налогового кодекса от 27 июля 2006 г. учетная политика для целей налогообложения упоминалась в ряде норм части второй Налогового кодекса РФ без определения данного понятия.

На первый взгляд определение учетной политики для целей налогообложения в Налоговом кодексе не представляется событием особой важности, однако в свете тенденций в реформировании системы бухгалтерского учета в России данное изменение налогового законодательства заслуживает внимания. Кроме того, оно важно с точки зрения совершенствования налогового администрирования.

### **Учетная политика для целей налогообложения и проблема соотношения бухгалтерского и налогового учета**

Разделение бухгалтерского (финансового) и налогового учета окончательно оформилось с введением в действие с 1 января 2002 г. главы 25 Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль организаций». Налоговый учет стал обязательным для всех российских предприятий, исчисляющих и уплачивающих налог на прибыль.

Вместе с новым видом учета возникли споры о целесообразности разделения бухгалтерского и налогового учета. Основным аргументом против было усложнение порядка учета и увеличение затрат организаций на ведение учета. В ноябре 2002 г. было утверждено Положение по бухгалтерскому учету «Учет расчетов по налогу на прибыль» (ПБУ 18/02)<sup>39</sup>, в тексте которого ссылки на налоговый учет избегаются<sup>40</sup>, однако порядок учета соответствующих объектов легче не стал.

---

<sup>39</sup> Приказ Министерства финансов РФ от 19 ноября 2002 г. № 114н.

<sup>40</sup> «Применение Положения позволяет отражать в бухгалтерском учете и бухгалтерской отчетности различие налога на бухгалтерскую прибыль (убыток), признанного в бухгалтерском учете, от налога на налогооблагаемую прибыль, сформированного в бухгалтерском учете и отраженного в налоговой декларации по налогу на прибыль» (абз. 2 п. 1 ПБУ 18/02).

В настоящее время Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу<sup>41</sup> предусматривает, что налоговая отчетность российских организаций должна составляться на основе информации, формируемой в бухгалтерском учете, путем корректировок по правилам налогового законодательства<sup>42</sup>, а Налоговый кодекс (ст. 313) оставляет налогоплательщику выбор: пользоваться в целях налогового учета регистрами бухгалтерского учета (если данных достаточно), формировать регистры налогового учета на основе регистров бухгалтерского или вести самостоятельные регистры налогового учета.

Следует отметить, что возможность применения корректировок не освобождает организации от необходимости вести налоговый учет, так как для получения значения той или иной корректировки, как правило, необходимо иметь данные об объекте корректировки в порядке как его бухгалтерского учета, так и учета по правилам налогового законодательства. Зарубежная практика показывает<sup>43</sup>, что корректировки используются для приведения в соответствие в бухгалтерском учете и финансовой отчетности сумм начисленных налоговых выплат (по данным бухгалтерского учета) реальным выплатам (по данным налоговых деклараций), а не для упрощения порядка ведения учета в компании.

В то же время количество применяемых корректировок может быть сокращено, если сблизить правила бухгалтерского и налогового учета. При наличии соответствующих норм в законодательстве – бухгалтерском и налоговом – данный вопрос решается на уровне учетной политики организации.

К уже реализованным в данном направлении мерам можно отнести установление в Налоговом кодексе открытого перечня прямых расходов (п. 1 ст. 318 НК РФ) и изменение регулирования порядка оценки незавершенного производства – теперь он самостоятельно устанавливается организацией в учетной политике для целей налогообложения (п. 1 ст. 319 НК РФ). Указанные изменения были внесены в Налоговый кодекс Федеральным законом «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» от 6 июня 2005 г. № 58-ФЗ.

Вместе с тем данный Федеральный закон ввел в Налоговый кодекс норму п. 1.1 ст. 259, согласно которой организация-налогоплательщик вправе включать в состав расходов периода расходы на капитальные вложения в размере не более 10% первоначальной стоимости основных средств (за исключением полученных безвозмездно), а также затрат на достройку, дооборудование, модернизацию, техническое перевооружение, частичную ликвидацию основных средств. Эта амортизационная премия в случае ее

<sup>41</sup> Одобрена Приказом министра финансов Российской Федерации от 1 июля 2004 г. № 180.

<sup>42</sup> См. раздел 2.1 Концепции «Повышение качества информации, формируемой в бухгалтерском учете и отчетности».

<sup>43</sup> См. Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды № 67Р. М.: ИЭПП, 2003. Глава 10.

применения организацией будет формировать в бухгалтерском учете временную разницу, поскольку начисляется только в налоговом учете. Разумеется, организация может не применять данную норму, чтобы сблизить бухгалтерский и налоговый учет, но тогда ее расходы на приобретение основных средств будут приниматься к вычету в целях налогообложения медленнее, чем при применении амортизационной премии.

Приведенный пример показывает, что, несмотря на потенциальное снижение затрат организаций на ведение учета, полностью сблизить бухгалтерский и налоговый учет не представляется возможным. Эти виды учета служат разным целям и, как правило, имеют различных пользователей отчетной информации, соответственно компании при разработке своей учетной политики руководствуются различными стимулами, выбирая тот или иной способ (метод) учета событий и операций.

Еще одна проблема, возникающая при анализе соотношения бухгалтерского и налогового учета, относится к области регулирования. Искусственное сближение налогового и бухгалтерского учета через систему регулирования (использование регистров бухгалтерского учета для исчисления налоговых обязательств, отсутствие самостоятельной базы регулирования налогового учета и соответственно использование данных бухгалтерского учета и отчетности в целях осуществления налогового администрирования и контроля) создает предпосылку для включения контрольной функции в область бухгалтерской информации, что нарушает ее нейтральность и, следовательно, надежность. Таким образом, с точки зрения создания благоприятных условий для соблюдения качественных характеристик отчетной информации, принятых в международной практике<sup>44</sup>, разделение бухгалтерского и налогового учета представляется целесообразным.

Разделение бухгалтерского и налогового учета в том числе предполагает разработку самостоятельной базы регулирования налогового учета как полноценной отрасли со своими целями, задачами, пользователями, учетной политикой. Определение учетной политики для целей налогообложения в тексте Налогового кодекса РФ можно рассматривать как шаг к повышению самостоятельности налогового учета, в то же время, по-видимому, этот шаг предпринимался как мера по созданию целостного понятийного аппарата налогового законодательства.

Необходимо отметить, что наличие полноценной законодательной базы регулирования налогового учета в перспективе позволит решить вопрос о возможности для определенного круга субъектов составлять и представлять индивидуальную (неконсолидированную) финансовую отчетность непосред-

---

<sup>44</sup> Понятность, уместность, надежность и сопоставимость отчетной информации в разной иерархии составляющих выделяются в рамках как Международных стандартов финансовой отчетности (см. Framework for Preparation and Presentation of Financial Statements), так и Общепринятых принципов учета США (см. Statement of Financial Accounting Concepts № 2. Qualitative Characteristics of Accounting Information).

ственно по Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО)<sup>45</sup>, что представляется более эффективным способом снижения затрат организаций на ведение учета, нежели сближение способов (методов), применяемых в бухгалтерском и налоговом учете.

Исключение из налогового законодательства ссылок на бухгалтерский учет является необходимой мерой для выведения финансовой отчетности российских компаний из сферы налогового администрирования и контроля, но в то же время недостаточной. Чтобы избежать излишнего вмешательства контрольных функций в сферу бухгалтерской отчетности и сохранить финансовую дисциплину, следует все необходимые инструменты предусмотреть непосредственно в налоговом законодательстве.

В этой связи отметим, что проект Федерального закона «Об официальном бухгалтерском учете»<sup>46</sup>, призванный заменить действующий Федеральный закон «О бухгалтерском учете» от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ, отменяет обязанность компаний сдавать бухгалтерскую отчетность в налоговые органы. Согласно ст. 17 данного законопроекта сохраняется обязанность компании предоставить свою бухгалтерскую отчетность только в отношении органа государственной статистики по месту государственной регистрации компании. Однако налоговые органы негативно относятся к данному нововведению, ссылаясь на необходимость данных бухгалтерской отчетности для своей работы<sup>47</sup>.

Создание самостоятельной базы регулирования налогового учета не следует понимать как отказ от регулирования бухгалтерского учета, в том числе его технической стороны – документирования операций, регистров и т.п. И бухгалтерский, и налоговый учет, как правило, призван отражать одни и те же факты финансово-хозяйственной деятельности и основан на одних и тех же первичных данных. Таким образом, разумное разделение бухгалтерского и налогового учета несколько не ограничивает возможности налогового контроля. Более того, когда созданы стимулы для эффективного функционирования сферы бухгалтерского учета и отчетности и существует заинтересованный пользователь такой информации, налоговый контроль дополняется общественным.

Вернемся к примеру с открытым перечнем прямых расходов в Налоговом кодексе (п. 1 ст. 318). С одной стороны, Налоговым кодексом РФ не уста-

---

<sup>45</sup> Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу предполагает, что возможность составлять индивидуальную финансовую отчетность по МСФО вместо российских стандартов в будущем может быть предоставлена определенному кругу хозяйствующих субъектов (см. раздел 3 «Этапы развития бухгалтерского учета и отчетности в среднесрочной перспективе»).

<sup>46</sup> Опубликован на сайте Министерства финансов РФ, [http://www1.minfin.ru/buh/pzinpa\\_prj.doc](http://www1.minfin.ru/buh/pzinpa_prj.doc)

<sup>47</sup> См., напр.: Хвориков В.П. Новый закон о бухучете нажил влиятельных противников. ИА «Федеральное агентство финансовой информации». 27 ноября 2006 г. ([http://www.lawlinks.ru/view\\_obzors.php?id=62529](http://www.lawlinks.ru/view_obzors.php?id=62529)), а также: Налоговики не хотят лишаться права проверять бухгалтерскую отчетность // Главбух. 6 декабря 2006 г. ([www.glavbukh.ru/news/4664](http://www.glavbukh.ru/news/4664), <http://www.nalogforum.ru/news.html?idnews=153>).

новлено никаких ограничений порядка распределения расходов организации на прямые и косвенные, т.е. формально налогоплательщик может указать в своей учетной политике для целей налогообложения, что все расходы на производство и реализацию являются косвенными, чтобы учитывать их в текущем периоде при исчислении налога на прибыль. С другой стороны, ограничения, связанные с целесообразностью таких действий, все же существуют, так как налоговые органы могут сопоставлять перечни прямых и косвенных расходов, используемые организацией в бухгалтерском и налоговом учете. Тот факт, что при наличии открытого перечня прямых расходов в налоговом законодательстве различия при отнесении тех или иных видов расходов к прямым или косвенным в бухгалтерском и налоговом учете организации должны иметь веские причины, подтверждается и Министерством финансов<sup>48</sup>, и ФНС России<sup>49</sup>.

При этом следует отметить, что данные ограничения были бы более действенными, если бы бухгалтерская (финансовая) отчетность российских организаций в должной мере выполняла свою основную функцию – источника информации для принятия обоснованных экономических решений внешними по отношению к организации пользователями. В этом случае налоговый контроль дополняется контролем со стороны заинтересованных пользователей финансовой отчетности. Такие механизмы созданы и работают в зарубежных странах<sup>50</sup>.

До 2002 г., когда функции бухгалтерского и налогового учета не были в значительной степени разделены, регулирование осуществлялось преимущественно законодательством о бухгалтерском учете. В частности, документом, систематизирующим требования к учетной политике, являлось Положение по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» (ПБУ 1/98)<sup>51</sup>.

Указанное Положение является основополагающим документом, регламентирующим учет на уровне конкретной организации. Таким образом, не обладая сведениями о принятой в организации учетной политике, невозмож-

<sup>48</sup> «Порядок отнесения расходов на производство и реализацию, осуществленных в течение отчетного (налогового) периода, к расходам в целях налогообложения следует устанавливать по аналогии с порядком, применяемым организацией в целях бухгалтерского учета» (письмо Министерства финансов РФ от 2 марта 2006 г. № 03-03-04/1/176).

<sup>49</sup> В публикации Е.Ю. Поповой, государственного советника налоговой службы РФ I ранга, в частности, сказано: «Случаи, когда налогоплательщик в целях исчисления налога на прибыль включает в состав косвенных расходов затраты, которые по сути для организации являются прямыми и в бухучете формируют себестоимость продукции, достаточно распространены. Однако в таких ситуациях организация должна быть готова к тому, чтобы пояснить подобное формирование прямых расходов» (см.: Российский налоговый курьер. 2006. № 9).

<sup>50</sup> Например, в США разрешено применять в налоговом учете метод ЛИФО для запасов сырья, только если данный метод используется компанией и в финансовом учете (Internal Revenue Code, § 472 (с)). В Германии, даже если налоговое законодательство предусматривает более выгодное для налогоплательщика отражение объекта в учете, норму нельзя применять в налоговом учете, если в финансовом учете данной компании она не используется (Tax Law Design and Drafting. IMF, 1998. P. 677).

<sup>51</sup> Утверждено приказом Министерства финансов Российской Федерации от 9 декабря 1998 г. № 60н.

но полно и всесторонне проанализировать ее отчетные показатели. Это верно и для налогового учета.

В настоящее время, когда налоговый учет выделен в отдельную сферу и регулируется налоговым законодательством, необходимо систематизировать требования к учетной политике для целей налогообложения, тем более что учетная политика для целей бухгалтерского учета не может полностью ее заменить в силу различия организации, целей и пользователей этих двух видов учета.

### **Учетная политика для целей налогообложения и вопросы налогового администрирования**

Определение учетной политики в Налоговом кодексе РФ является мерой по систематизации понятийного аппарата российского налогового законодательства, а также может рассматриваться как предпосылка к систематизации требований собственно к учетной политике для целей налогообложения. Но это лишь первый шаг, поскольку Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» только определил учетную политику для целей налогообложения, оставив нерешенными вопросы, возникающие в связи с неоднозначностью норм налогового законодательства об учетной политике.

Неоднозначность соответствующих норм налогового законодательства приводит к бессистемности требований к организации учетной политики для целей налогообложения, к ее содержанию, отсутствию условий для последовательного применения способов (методов) налогового учета, ограниченности доступа налоговых органов к информации о принятой в той или иной организации учетной политике для целей налогообложения.

В настоящее время нормы, касающиеся учетной политики для целей налогообложения, встречаются в разных главах Налогового кодекса. В частности, норма о том, что порядок ведения налогового учета устанавливается в учетной политике для целей налогообложения, утверждаемой приказом (распоряжением) руководителя организации, содержится в ст. 313 НК РФ (глава 25); нормы о порядке применения учетной политики для целей налогообложения – в п. 12 ст. 167 НК РФ (глава 21) и т.д.

С одной стороны, это объясняется тем, что вариантность способов (методов) определения показателей финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика допускается при расчете обязательств по различным налогам, в том числе по налогу на прибыль организаций и налогу на добавленную стоимость. С другой стороны, нормы налогового законодательства, касающиеся учетной политики для целей налогообложения и содержащиеся в различных главах кодекса, зачастую дублируют друг друга или имеют противоречивый характер.

В частности, в п. 12 ст. 167 НК РФ сказано, что учетная политика для целей налогообложения вновь созданной организации утверждается не позднее окончания первого налогового периода. В то же время согласно п. 1 ст. 163 НК РФ налоговым периодом по налогу на добавленную стоимость в общем случае является календарный месяц, а налоговым периодом по налогу на прибыль организаций согласно п. 1 ст. 285 НК РФ – календарный год. Таким образом, не ясно, налоговым периодом по какому налогу следует руководствоваться, соблюдая норму об утверждении учетной политики для целей налогообложения вновь созданной организации. Аналогичная проблема возникает и при внесении изменений в учетную политику для целей налогообложения по инициативе налогоплательщика, которое тоже производится с начала нового налогового периода (ст. 313 НК РФ).

Другая часть проблемы неопределенности норм Налогового кодекса в отношении учетной политики для целей налогообложения касается ее полноты. В общем случае учетная политика организации для целей налогообложения может считаться полной, если содержит все положения, по которым налоговое законодательство допускает вариантность методов учета. Необходимо отметить, что Налоговый кодекс содержит довольно широкий перечень таких положений, и проблема заключается в том, что одни (например, положения о резерве предстоящих расходов на оплату отпусков (п. 1 ст. 324.1 НК РФ), перечень прямых расходов (п. 1 ст. 318) и др.) сопровождаются прямой ссылкой на обязанность организации отразить их в учетной политике для целей налогообложения, другие же (например, амортизационная премия (п. 1.1 ст. 259), порядок определения срока полезного использования основного средства, полученного в виде вклада в уставный (складочный) капитал или в порядке правопреемства (п. 14 ст. 259) и др.) – нет. При этом не ясно, нарушает ли налоговое законодательство организация, не зафиксировавшая в своем приказе об учетной политике для целей налогообложения тот или иной выбранный и применяемый ею способ (метод) налогового учета, если соответствующая обязанность в кодексе не установлена, и какие санкции могут быть применены к такой организации.

Вместе с тем анализ судебной практики показывает, что имеют место случаи, когда налоговые органы трактуют отсутствие в учетной политике организации тех или иных положений как неприменение таких положений в налоговом учете организации. В частности, предметом судебного разбирательства становятся ситуации, когда организации, от которых п. 4 ст. 149 НК РФ требует раздельного учета операций, облагаемых и не облагаемых налогом на добавленную стоимость, не фиксируют в приказе об учетной политике разработанные и применяемые способы раздельного учета таких операций (Налоговый кодекс не обязывает налогоплательщика отражать порядок раздельного учета операций, облагаемых и не облагаемых НДС, именно в приказе об учетной политике организации). В результате организации сталкиваются с доначислением налога, пеней и налоговыми санкциями в соответствии с п. 1 ст. 122 НК РФ. Подобные последствия возникают и у организаций, кото-

рые осуществляют реализацию товаров, облагаемых налогом на добавленную стоимость по различным ставкам<sup>52</sup>.

Обстоятельства перечисленных выше судебных дел показывают, что ведение налогоплательщиком отдельного учета подтверждалось как документами организации, отличными от приказа об учетной политике (например, распоряжением для работников финансовой службы «О методике отдельного учета для целей налогообложения» в случае дела № Ф04-5288/2004(А45-3291-25)), так и регистрами учета. В деле № А56-13726/03 налоговая инспекция даже не оспаривает факт ведения налогоплательщиком отдельного учета, однако говорит о неправомерности предъявления к вычету НДС по приобретенным материалам (работам, услугам), которые использовались для осуществления деятельности, не подлежащей налогообложению НДС, только потому, что данные положения не были отражены в приказе об учетной политике организации.

Несмотря на то что во всех перечисленных делах суды принимали сторону налогоплательщика, тем самым подтверждая, что отсутствие в приказе об учетной политике организации тех или иных положений не означает их неприменения на практике, остаются сомнения в том, что данный вопрос исчерпан.

Необходимо отметить, что Налоговый кодекс содержит довольно широкий перечень положений, которые во избежание негативных последствий – судебных разбирательств или же более пристальных налоговых проверок – следует отразить в учетной политике организации для целей налогообложения.

Таким образом, организации, определяя полноту своей учетной политики для целей налогообложения, вынуждены руководствоваться не требованиями налогового законодательства, а возрастающими рисками судебных разбирательств в связи с его неопределенностью.

Отсутствие в российском налоговом законодательстве единых требований к учетной политике для целей налогообложения приводит не только к неясности некоторых положений Налогового кодекса, но и к включению в него норм, противоречащих уже действующим положениям, вследствие того что базовые понятия налогового учета не определены. В качестве примера можно привести ситуацию с нормой подп. 1 п. 1 ст. 264, согласно которой к прочим расходам организации, связанным с производством и реализацией, относятся суммы налогов и сборов, таможенных пошлин и сборов, начисленных в установленном порядке.

Указанная норма введена в действие Федеральным законом «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и

---

<sup>52</sup> См., например, постановления Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 августа 2004 г. № Ф04-5288/2004(А45-3291-25) и от 26 января 2004 г. № Ф04/346-1399/А70-2003, постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 13 мая 2004 г. № А56-13726/03.

сборах» от 6 июня 2005 г. № 58-ФЗ и вступает в противоречие с положениями кодекса о формировании стоимости приобретения основных средств (п. 1 ст. 257) и материально-производственных запасов (п. 2 ст. 254 НК РФ), в соответствии с которым таможенные пошлины, сборы, равно как и иные затраты, связанные с приобретением актива, формируют его стоимость.

Однако Министерство финансов РФ в письме от 20 февраля 2006 г. № 03-03-04/1/130, ссылаясь на п. 4 ст. 252 НК РФ, согласно которому налогоплательщик вправе самостоятельно определить, к какой группе относить затраты, если они с равными основаниями одновременно могут быть отнесены к нескольким группам, говорит, что применение данной нормы – вопрос учетной политики для целей налогообложения.

Другим примером, иллюстрирующим неоднозначность терминологического аппарата налогового законодательства, является толкование понятия «длительный технологический цикл». Налоговый кодекс под длительным технологическим циклом понимает цикл более одного налогового периода (абз. 2 п. 2 ст. 271), в то же время согласно письму Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 15 сентября 2004 г. № 02-5-10/54 «под производством с длительным циклом в целях исчисления налога на прибыль следует понимать производство, сроки начала и окончания которого приходятся на разные налоговые периоды независимо от количества дней осуществления производства».

Пробелы налогового законодательства в части налогового учета и учетной политики для целей налогообложения часто восполняются письмами финансового или налогового ведомства. Вероятно, можно было бы согласиться с таким порядком, однако, как показывает практика, большое число разрозненных положений, требующих толкования, приводит к тому, что издаваемые разъяснения не всегда носят системный характер.

Представляется, что в случае прямого установления всех необходимых положений в законе (или в едином документе) таких ситуаций было бы значительно меньше.

Неоднозначность требований налогового законодательства не только затрудняет его соблюдение налогоплательщиками, но и создает сложности в работе налоговых органов. В частности, фактическое отсутствие ограничений на варьирование способов (методов) налогового учета от периода к периоду<sup>53</sup> способствует росту возможностей для налогового планирования и уклонения от налогообложения.

В российской практике провозглашен принцип последовательности применения норм и правил налогового учета (ст. 313 НК РФ), но условия для его применения отсутствуют, так как в законодательстве не прописаны четкие процедуры смены методов налогового учета событий и операций.

В настоящее время ст. 313 НК РФ устанавливает, что изменения в учетную политику для целей налогообложения вносятся, если изменилось законодательство о налогах и сборах или применяемые методы учета. Последнее

<sup>53</sup> Речь идет о налоговом периоде.

означает, что налогоплательщик может вносить изменения в учетную политику для целей налогообложения по собственной инициативе. При этом не ясно, чем следует руководствоваться организации при смене применяемых методов налогового учета.

Отметим, что некоторые критерии установлены Положением по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» (ПБУ 1/98), однако данный документ налоговый учет не регулирует.

Согласно п. 16 Положения изменение учетной политики может производиться, в частности, в случае разработки организацией новых способов ведения учета. Вместе с тем подчеркивается, что применение нового способа ведения учета предполагает более достоверное представление фактов хозяйственной деятельности в учете и отчетности организации или меньшую трудоемкость учетного процесса без снижения степени достоверности информации. Кроме того, в соответствии с ПБУ 1/98 учетная политика может быть изменена в случае существенного изменения условий деятельности организации – в связи с реорганизацией, сменой собственников, изменением видов деятельности и т.п. Согласно с п. 17 Положения изменение учетной политики должно быть обоснованным.

Представляется, что в налоговом учете также могут быть разработаны и закреплены соответствующие критерии, обеспечивающие обоснованность смены способов (методов) налогового учета событий и операций. В данном случае заимствование опыта, накопленного в сфере бухгалтерского учета, сыграет положительную роль.

Российский Налоговый кодекс предоставляет налогоплательщику возможность менять учетную политику для целей налогообложения (по налогу на прибыль организаций) по своей инициативе не чаще 1 раза в год. Из этого правила есть исключения: порядок распределения прямых расходов (формирование стоимости незавершенного производства) (п. 1 ст. 319) и порядок формирования стоимости приобретения товаров (ст. 320 НК РФ) могут меняться не чаще 1 раза в 2 года.

Выше уже отмечалось, что частая или необоснованная смена методов налогового учета, как и несоблюдение границ отчетных и налоговых периодов, способна привести к искажению величины налоговых обязательств, поскольку усложняет как налоговый учет для организации, так и проверку для налоговых органов. С этой точки зрения интересен опыт США в части установления ограничений на варьирование способов (методов) налогового учета.

В США организация, принявшая решение сменить метод налогового учета для того или иного объекта, заполняет специальную форму<sup>54</sup>, прилагая к ней в определенных случаях дополнительные документы, разъясняющие как применяемые, так и предполагаемые к применению методы учета. При этом предусмотрены две различные процедуры получения разрешения налогового органа:

<sup>54</sup> См. на <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f3115.pdf>

- 1) автоматический режим, который подходит большинству налогоплательщиков<sup>55</sup> и не предполагает подтверждения от налогового органа, что не означает отсутствия проверки поданных документов, и
- 2) режим, предполагающий тщательное рассмотрение документов организации и последующее получение письменного разрешения от налогового органа. В частности, не могут пользоваться автоматическим режимом налогоплательщики, чьи документы уже находятся на рассмотрении в налоговых органах (в том числе если предполагаемое изменение метода налогового учета затронет период, по которому проводится налоговая проверка), а также налогоплательщики, уже менявшие метод налогового учета в отношении того же объекта (в том числе в автоматическом режиме) или подававшие документы на такое изменение, но не получившие разрешения, в течение последних 5 лет<sup>56</sup>.

Налогоплательщикам, не подпадающим под автоматический режим, может быть отказано в разрешении изменить метод налогового учета, если налоговая служба сочтет, что применяемый в настоящее время метод ясно отражает получаемый доход, и, взвесив основания для изменения метода против соблюдения принципа последовательности (*consistency*) в налоговом учете, оценит изменение как нецелесообразное<sup>57</sup>.

При установлении ограничений на возможность менять применяемые в организации способы (методы) налогового учета необходимо отличать изменение учетной политики для целей налогообложения от ее дополнения.

Налоговый кодекс РФ (ст. 313) устанавливает обязанность налогоплательщика определить и отразить в учетной политике для целей налогообложения принципы и порядок учета по новым видам деятельности, если организация начала их осуществлять. Вместе с тем в рамках ПБУ 1/98 утверждение способа ведения бухгалтерского учета фактов хозяйственной деятельности, которые отличны по существу от фактов, имевших место ранее, или возникли впервые в деятельности организации, не считается изменением учетной политики (п. 16).

Таким образом, изменение учетной политики отличается от ее дополнения, однако четкая граница не установлена ни Налоговым кодексом, ни ПБУ 1/98, поскольку в редакции последнего документа не ясно, чем точно отличается изменение видов деятельности организации от возникновения новых видов ее деятельности, если вообще отличается.

В условиях, когда отсутствие того или иного положения в учетной политике организации для целей налогообложения при фактическом его применении в практике налогового учета стало предметом судебного разбирательства или налоговой проверки и налоговое законодательство не содержит требования отражать данное положение именно в учетной политике, налогоплательщику следует предоставить возможность дополнить свою учетную

---

<sup>55</sup> IRS Publication 538. Accounting Periods and Methods. P. 29.

<sup>56</sup> См. там же.

<sup>57</sup> См. там же. P. 28.

---

политику соответствующим положением в середине налогового периода (после завершения проверки). Такая возможность также может быть предоставлена в случае, если налогоплательщик обнаружил, что документ не содержит необходимых (в том числе требуемых налоговым законодательством) положений.

При этом в документ должны быть внесены именно методы, уже применяемые налогоплательщиком на практике, чтобы не допустить изменение метода в середине налогового периода, поскольку варьирование методов учета при несоблюдении границ периодов способно привести к искажению (случайному или умышленному) налоговых обязательств в связи с непрозрачностью переходных положений.

В настоящее время Налоговый кодекс не дает ответа на вопрос, возможно ли внесение дополнений в учетную политику для целей налогообложения в середине налогового периода, если, например, организация начинает новый вид деятельности не с начала года, ведь отсутствие соответствующих положений в приказе об учетной политике организации означает нарушение норм ст. 313 НК РФ. Также нет ответа на вопрос, с какого момента у организации возникает данная обязанность, т.е., другими словами, сколько времени у нее есть на проработку соответствующих новым видам деятельности положений учетной политики для целей налогообложения.

Кроме того, в действующем налоговом законодательстве не решен вопрос информирования налоговых органов о принятой в организации учетной политике для целей налогообложения и изменениях в ней, что, как и отсутствие прозрачных условий для смены способов (методов) налогового учета, затрудняет налоговое администрирование.

Налоговым кодексом РФ установлена обязанность налогоплательщика предоставлять налоговым органам и их должностным лицам (в случаях, предусмотренных Кодексом) документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов (подп. 5 п. 1 ст. 23 НК РФ). В частности, среди необходимых для исчисления и уплаты налогов документов можно назвать налоговые декларации, а также учетную политику организации в целях налогообложения, так как применение того или иного метода (способа) налогового учета влияет на величину налоговых обязательств данного периода.

В то же время обязанность налогоплательщика подавать налоговые декларации нашла отражение в кодексе (п. 5 ст. 174 НК РФ – по налогу на добавленную стоимость, п. 1 ст. 289 – по налогу на прибыль организаций и др.), а прямой обязанности представлять в налоговые органы приказ (распоряжение) об учетной политике в целях налогообложения в нем не содержится.

Возможно, законодатель исходит из соображений, что учетная политика организации в целях налогообложения несомненно входит в число документов, обязанность представлять которые в налоговые органы возложена на налогоплательщика нормой подп. 5 п. 1 ст. 23 НК РФ. Однако содержащаяся в данной норме оговорка «в случаях, предусмотренных настоящим кодексом»,

свидетельствует о необходимости ее конкретизации другими положениями кодекса, но такая конкретизация отсутствует.

Таким образом, налогоплательщик формально не обязан информировать налоговые органы о принятой им учетной политике в целях налогообложения.

В зарубежной практике, как правило, информация о применяемых организацией методах налогового учета интегрирована в формы налоговых деклараций<sup>58</sup>, что позволяет решить вопрос информирования налоговых органов.

Формы налоговых деклараций, применяемые в России, в частности, по налогу на добавленную стоимость<sup>59</sup> и по налогу на прибыль организаций<sup>60</sup>, не содержат практически никакой информации об учетной политике заполняющего их субъекта в целях налогообложения. Вместе с тем форма декларации заполняется в различном порядке в зависимости от принятых в отчитывающейся организации способов (методов) налогового учета<sup>61</sup>.

При этом некоторые данные из учетной политики для целей налогообложения представляются в рамках налоговых деклараций иностранными организациями, отчитывающимися по налогу на прибыль<sup>62</sup>. В частности, указывается информация о выбранных методах признания доходов, оценки запасов, оценки покупных товаров, начисления амортизации.

Необходимо отметить, что не во всех случаях вопрос информирования налоговых органов об изменениях в учетной политике организаций для целей налогообложения может решаться с помощью форм налоговых деклараций.

В настоящее время Налоговый кодекс РФ содержит ряд положений, предусматривающих самостоятельную разработку налогоплательщиком методик налогового учета для определенных объектов. В частности, это перечень прямых и косвенных расходов, порядок оценки незавершенного производства, методики раздельного учета операций реализации, облагаемых и не облагаемых налогом на добавленную стоимость, а также операций, облагаемых НДС по ставке 0%. Данные методики невозможно не только унифицировать с целью сокращения возможностей налогового планирования, но и формализовать, чтобы предоставить налогоплательщику выбор из ограниченного числа вариантов.

На практике имеют место случаи, когда налоговые органы отказывают в приеме налоговых деклараций, если организация не представляет вместе с

---

<sup>58</sup> См., например, формы налоговых деклараций по налогу на доходы американских корпораций (<http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f1120.pdf>) и по амортизационным расходам (<http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f4562.pdf>).

<sup>59</sup> См. приложения к приказу Министерства финансов РФ от 28 декабря 2005 г. № 163н.

<sup>60</sup> См. приложение № 1 к приказу Министерства финансов РФ от 7 февраля 2006 г. № 24н.

<sup>61</sup> См., например, Порядок заполнения налоговых деклараций по налогу на прибыль организаций (приложение № 2 к приказу Министерства финансов РФ от 7 февраля 2006 г. № 24н).

<sup>62</sup> См. форму налоговой декларации по налогу на прибыль иностранной организации (утверждена приказом Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 5 января 2004 г. № БГ-3-23/1).

ними приказ об учетной политике в целях налогообложения<sup>63</sup>. Это требование может исходить как из потребности налоговых органов в получении соответствующей информации, так и из распространения норм законодательства о бухгалтерском учете на сферу налогового учета.

Согласно п. 15 Положения по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» (ПБУ 1/98) существенные способы ведения бухгалтерского учета подлежат раскрытию в пояснительной записке, входящей в состав бухгалтерской отчетности организации за отчетный год. Следует принимать во внимание, что бухгалтерская отчетность, как правило, как и налоговая, в обязательном порядке представляется в налоговые органы, но в отличие от последней сопровождается раскрытием информации о принятой в организации учетной политике.

Действительно, информация об используемых налогоплательщиком методах (способах) налогового учета событий и операций необходима налоговым органам при работе с декларациями, при ее отсутствии должным образом проверить содержание налоговой декларации затруднительно. Конечно, налоговые органы в соответствии со ст. 93 НК РФ могут истребовать у налогоплательщика необходимые документы в ходе проверки. Вместе с тем можно избежать излишней и довольно хлопотной процедуры (документы необходимо выдать в пятидневный срок), если налоговая отчетность будет сопровождаться сведениями об учетной политике для целей налогообложения.

Проблема информирования налоговых органов возникает и при изменении учетной политики организации для целей налогообложения, причем в случае не только ее смены по инициативе налогоплательщика, но и изменения законодательства о налогах и сборах.

Налоговый кодекс не предусматривает механизмов уведомления налоговых органов об изменениях в учетной политике. Вопрос частично решается, если налоговые органы получают сведения об учетной политике в целях налогообложения на периодической основе, например, не принимая налоговые декларации без представления соответствующего документа. Однако и в этом случае они вынуждены проводить излишнюю работу по сверке предыдущей и текущей версий приказа (распоряжения) об учетной политике организации в целях налогообложения.

Этого можно избежать, если предусмотреть в формах налоговых деклараций определенные поля для заполнения (с их помощью легко получить информацию об изменениях в методах (способах) налогового учета, когда альтернативные варианты перечислены в Налоговом кодексе) или ввести специальные формы, информирующие налоговые органы об изменениях методик учета, разрабатываемых налогоплательщиком самостоятельно в соответствии с законодательством (например, об изменении порядка определе-

<sup>63</sup> См. на <http://www.klerk.ru/articles/?57127>.

ния суммы налога на добавленную стоимость, относящегося к объектам, реализация которых облагается по ставке 0%<sup>64</sup>).

Что касается изменения учетной политики для целей налогообложения в связи с изменением законодательства о налогах и сборах, то здесь было бы логично, если бы порядок уведомления налоговых органов в каждом конкретном случае также устанавливался в акте, вносящем изменения и дополнения в законодательство.

\* \* \*

Введение в Налоговый кодекс РФ определения «учетная политика для целей налогообложения» создает предпосылки к самостоятельности законодательной базы регулирования налогового учета, а также способствует формированию целостного понятийного аппарата российского налогового законодательства.

Кроме того, с определения учетной политики в налоговом законодательстве может начаться столь необходимый процесс систематизации требований к ней, который позволит решить вопросы содержания, статуса учетной политики для целей налогообложения, внесения в нее изменений и дополнений, соответствующего информирования налоговых органов, не решенные на сегодняшний день в должной мере действующим законодательством.

Бессистемность требований к учетной политике для целей налогообложения приводит к росту издержек налогоплательщиков, связанных с соблюдением налогового законодательства – соответственно, степень его соблюдения снижается, и к затруднению работы налоговых органов.

Представляется необходимым систематизировать требования к учетной политике организаций для целей налогообложения в едином документе.

С внесением «учетной политики для целей налогообложения» в перечень институтов, понятий и терминов, используемых в Налоговом кодексе, сделан первый шаг на пути систематизации ее законодательного регулирования. В дальнейшем определение в п. 2 ст. 11 НК РФ целесообразно дополнить основополагающим принципом, согласно которому учетная политика организации для целей налогообложения должна содержать все положения, по которым налоговое законодательство допускает вариантность методов учета и которые имеют место в финансово-хозяйственной деятельности данной организации. Это позволит не вносить многочисленные поправки в статьи кодекса, где говорится об альтернативных возможностях отражения объектов в налоговом учете.

Для более эффективного внедрения системных требований к учетной политике организаций целесообразно разработать и опубликовать методические рекомендации, разъясняющие возможности выбора метода (способа) налогового учета того или иного факта финансово-хозяйственной деятельности, а также порядок отражения сделанного выбора в учетной политике для

---

<sup>64</sup> Обязанность отражения такого порядка в учетной политике для целей налогообложения установлена п. 10 ст. 165 НК РФ.

---

целей налогообложения. Разработка единого документа позволит обратить внимание на противоречия в действующем регулировании данной сферы и разрешить их.

При наличии системных требований к содержанию учетной политики для целей налогообложения возможно установление ответственности за их несоблюдение.

Налоговый учет, как и бухгалтерский, должен иметь в своей основе принципы, позволяющие эффективно выполнять возложенные на него функции. В частности, выбор методов налогового учета того или иного объекта из предусмотренных налоговым законодательством в правоприменительной практике должен ограничиваться соображениями обоснованности и последовательности их применения.

Разумные ограничения на частоту смены методов (способов) налогового учета являются действенным препятствием налоговому планированию и уклонению от налогообложения посредством варьирования методов учета.

При этом изменение учетной политики для целей налогообложения (т.е. варьирование методов налогового учета) следует отличать от ее дополнения. Дополнение имеет место тогда, когда вновь внесенные в документ положения не меняют уже принятых методов учета. Прежде всего это касается новых видов деятельности организаций<sup>65</sup> и положений, которые уже применяются налогоплательщиком на практике (например, об этом свидетельствуют другие внутренние документы или регистры налогового учета), но по каким-либо причинам не отражены в учетной политике для целей налогообложения. Последнее особенно важно в переходный период, если решение о систематизации требований к учетной политике для целей налогообложения все-таки будет принято.

При этом предлагается разрешить внесение дополнений в приказ (распоряжение) об учетной политике для целей налогообложения, в том числе в течение налогового периода.

Также представляется целесообразным закрепить в формах налоговых деклараций поля для сведений об основных методах (способах) налогового учета соответствующих объектов, перечень которых четко определен налоговым законодательством. Это позволит решить вопрос об информировании налоговых органов в случае смены метода налогового учета того или иного объекта в заявительном порядке.

В то же время информирование налоговых органов о принятых в организации методах налогового учета, если все альтернативные методы не перечислены в Налоговом кодексе, невозможно в рамках форм налоговых деклараций. В данном случае можно рекомендовать порядок, при котором

---

<sup>65</sup> Следует отметить, что внесение в учетную политику для целей налогообложения новых положений, касающихся видов деятельности, которые организация только начала осуществлять, может затрагивать уже принятые в организации методы налогового учета событий и операций (например, если новый вид деятельности предполагает ведение раздельного учета).

организация однократно после утверждения руководителем соответствующих методик информирует о них налоговый орган (представляет приказ об учетной политике для целей налогообложения), а впоследствии прилагает данный документ к налоговой отчетности, только если произошли изменения в методах налогового учета, все альтернативные варианты которых четко не указаны в Налоговом кодексе. По-видимому, полный перечень таких ситуаций должен содержаться в едином документе, систематизирующем требования к учетной политике для целей налогообложения.

## 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

Отличительной особенностью 2006 г. явилось ускорение темпов экономического роста при позитивном воздействии факторов внешнеэкономической конъюнктуры и внутренней социально-политической стабильности. Повышение деловой активности опиралось на опережающий рост инвестиций относительно динамики конечного потребления и оказало наиболее существенное влияние на характер структурных сдвигов произведенного и использованного ВВП. При увеличении ВВП в 2006 г. на 6,7% фактическое конечное потребление домашних хозяйств выросло на 10,7% и инвестиций в основной капитал – на 13,5% (табл. 1).

Таблица 1

#### Индексы основных макроэкономических показателей в 1999–2006 гг., в % к предыдущему году

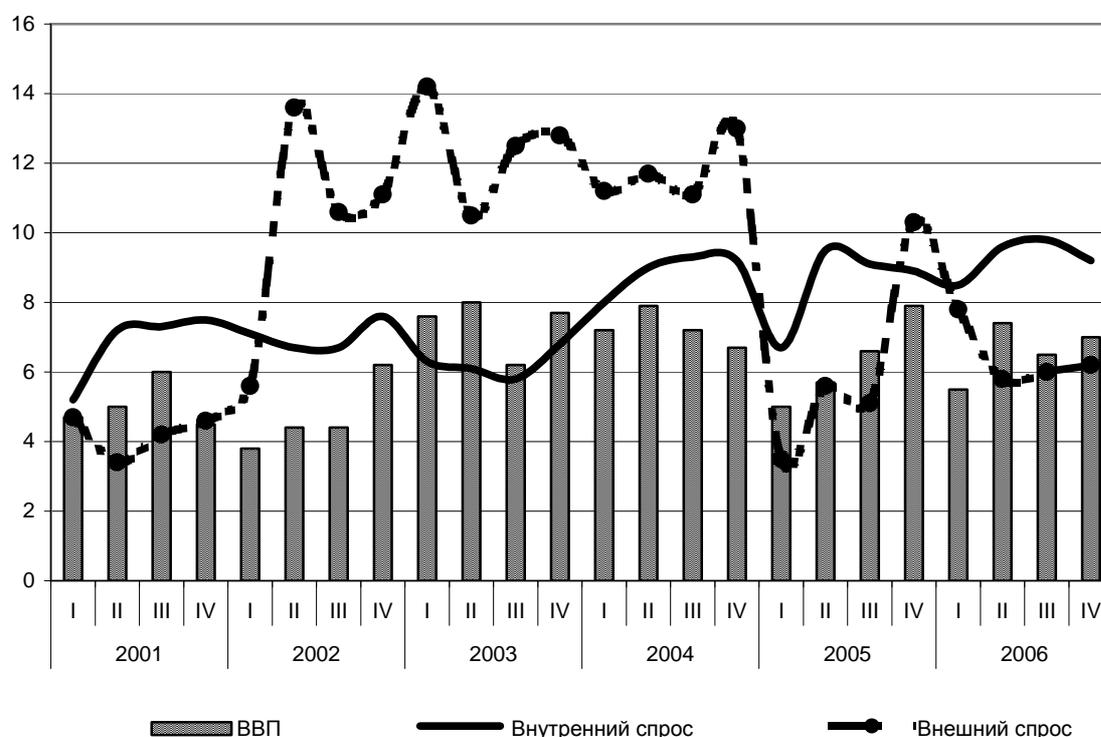
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Валовой внутренний продукт	106,4	110,0	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	106,7
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	97,1	107,3	109,5	108,5	107,6	112,1	112,7	110,7
Инвестиции в основной капитал	105,3	117,4	110,0	102,8	112,5	111,7	110,7	113,5
Объем промышленной продукции	111,0	108,7	102,9	103,1	108,9	108,3	104,0	103,9
Продукция сельского хозяйства	104,1	107,7	107,5	101,7	101,3	103,0	102,4	102,8
Грузооборот транспорта	105,8	105,0	103,2	105,8	108,0	106,5	102,7	102,2
Объем услуг связи	133,1	113,8	119,1	115,6	127,5	129,0	115,7	123,7
Оборот розничной торговли	93,9	109,0	111,0	109,3	108,8	113,3	112,8	113,0
Платные услуги населению	107,0	104,7	101,6	103,7	106,6	108,4	107,5	108,1
Внешнеторговый оборот	86,7	130,2	103,8	108,1	126,0	132,4	131,5	127,0
Реальные располагаемые денежные доходы	87,7	112,0	108,7	111,1	115,0	110,4	111,1	110,0
Реальная заработная плата	78,0	120,9	119,9	116,2	110,9	110,6	112,6	113,5
Реальный размер назначенных пенсий	60,6	128,0	121,4	116,3	104,5	105,5	109,6	105,1
Среднегодовая численность занятых в экономике	100,6	100,3	100,7	100,9	100,6	100,6	100,6	100,4
Численность официально зарегистрированных безработных	102,1	77,0	89,1	99,7	94,9	102,8	90,6	95,6

\* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Фактором устойчивого экономического развития в последние годы являлось одновременное расширение и внешнего, и внутреннего рынка. Если динамика внешнего спроса формировалась под влиянием 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.



Источник: Росстат.

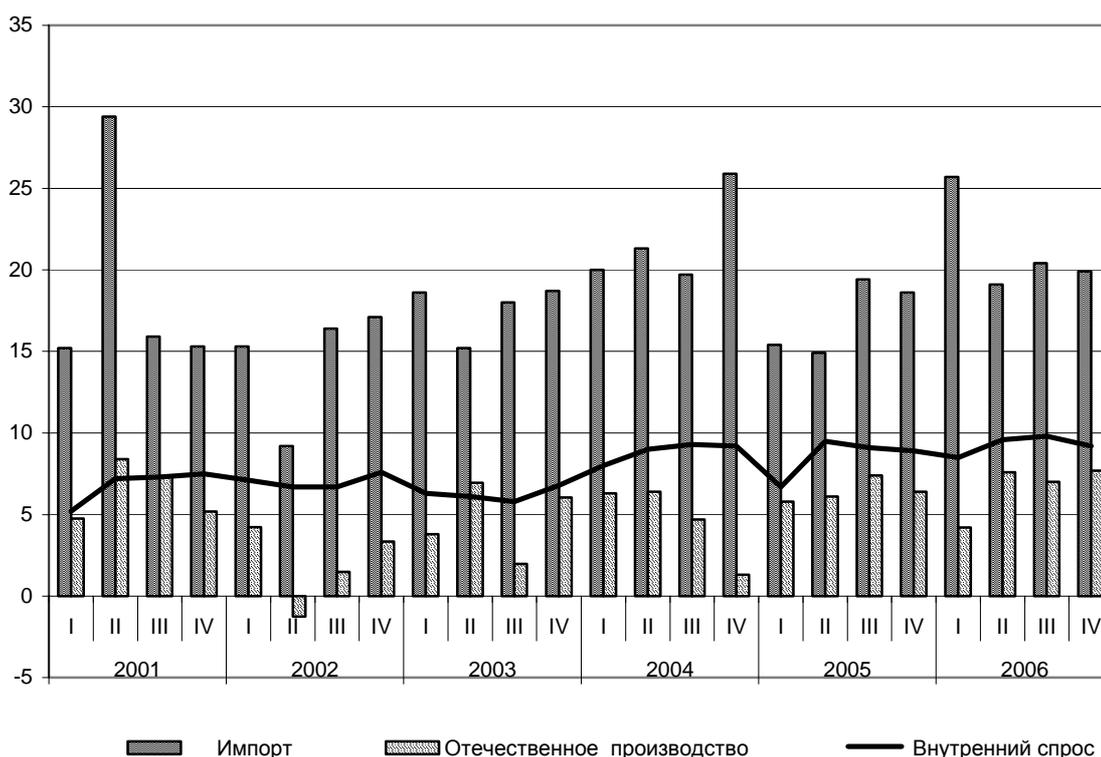
Рис. 1. Темпы прироста внутреннего и внешнего спроса за 2001–2006 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года

Соотношение внешнего и внутреннего спроса на протяжении 2001–2006 гг. довольно существенно изменялось (рис. 1). В 2003–2006 гг. фиксировалось постепенное 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. Однако при исключительно благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре с IV квартала 2003 г. наблюдалось замедление темпов роста экспорта по физическому объему, и именно с этого периода фиксировалось постепенное усиление влияния внутреннего спроса на динамику экономического развития. В 2005–2006 гг. замедление темпов роста внешнего спроса протекало в более острой форме и провоцировалось вялой динамикой физических объемов экспорта нефти и нефтепродуктов. Прирост внешнего спроса в 2005–2006 гг. в среднем составлял 6,7% против 12,1% 2003–2004 гг.

Совокупное влияние внутренних факторов, регулирующих уровень деловой активности, оказалось вполне достаточным, чтобы компенсировать ослабление

воздействия внешнего спроса на темпы экономического роста. В 2006 г. прирост внутреннего спроса достиг 10,0% против 9,1% в 2005 г. и 7,7% в 2003 г. Вклад внутреннего спроса в прирост ВВП в 2006 г., по оценке, составил почти 78% и существенно превысил показатель наиболее благополучного 2000 г. Положительная динамика внутреннего спроса определялась как ростом объемов внутреннего производства, так и расширением масштабов импорта.

Поддержание уровня потребления населения обусловило ускорение темпов импорта потребительских товаров, а при длительной тенденции опережающего роста инвестиций относительно динамики отечественного производства продукции машиностроения – импорта машин и оборудования. Анализ динамики ВВП по компонентам конечного использования показывает, что прирост импорта в 2006 г., по оценке, составил 20,3% против 17,0% в 2005 г. и минимального за период экономического роста показателя 14,6% в 2002 г. Формирование этой тенденции поддерживалось растущими доходами бизнеса от внешнеэкономической деятельности и повышением эффективности импорта на фоне постепенного укрепления рубля.



Источник: Росстат.

Рис. 2. Изменение темпов роста импорта и отечественного производства товаров в 2001–2006 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года

С ускорением темпов отечественного производства в 2005–2006 гг. фиксируется изменение структуры источников формирования ресурсов внутреннего спроса. В совокупных ресурсах внутреннего рынка усилилась дифференциация товарных рынков по доле спроса на импорт.

Доминирующее влияние на структуру импорта 2006 г. оказывали интенсивный рост физических объемов ввоза инвестиционных товаров и сдержанные темпы импорта товаров промежуточного спроса. Доля импорта машин и оборудования в общем объеме импорта в 2006 г. повысилась до 48,1% против 44,0% в 2005 г. и 41,2% в 2004 г. В структуре оборота розничной торговли доля импорта потребительских товаров повысилась с 40% в 2000 г. до 45% в среднем за 2005–2006 гг. При тенденции к замедлению темпов роста отраслей потребительского комплекса, инициированного перманентным кризисом текстильного, швейного, обувного производств, доля отечественных товаров в ресурсах розничной торговли непродовольственного рынка в 2006 г. снизилась до 44,3% против 45,7% в 2005 г. и 51,6% в 2000 г. Динамика продовольственного импорта сдерживалась достаточно сильными конкурентными позициями российских производителей, и доля импорта в объеме товарных ресурсов продовольственных товаров в период 2002–2006 гг. стабилизировалась на уровне 34%.

#### 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. В 2003–2006 гг. растущие доходы экономики от внешнеэкономической деятельности, безусловно, стимулировали деловую активность. Темпы прироста ВВП в 2006 г. составили 6,7%, инвестиций в основной капитал – 13,5% против аналогичных показателей в среднем для 2001–2005 гг. соответственно на уровне 6,3 и 9,0%. 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 2006 г. под влиянием, с одной стороны, растущих доходов экономики от экспорта, а с другой – снижения расходов домашних хозяйств валовое национальное сбережение составило 33,4%, что соответствует среднему показателю за 2001–2005 гг. С ростом доходов от экспорта и повышением кредитно-инвестиционной привлекательности увеличивались стратегические финансовые резервы государства. С 1 января 2004 г. в целях снижения рисков, связанных с возникновением ситуации неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, а также как инструмент стерилизации излишней денежной массы за счет поступления дополнительных доходов

бюджета от высоких цен на нефть начал формироваться Стабилизационный фонд.

Совокупный объем средств Стабилизационного фонда на 01.01.2007 г. составил 2346,9 млрд руб. против 1237 млрд руб. на соответствующую дату 2006 г. и 522,3 млрд руб. – 2005 г.

В 2005 г. из средств Стабилизационного фонда 677,8 млрд руб. было направлено на следующие цели:

- на погашение долга перед Международным валютным фондом – 93,5 млрд руб.;
- на погашение долга перед странами – членами Парижского клуба кредиторов – 430,1 млрд руб.;
- на погашение долга перед Внешэкономбанком по кредитам, предоставленным Минфину России в 1998–1999 гг. для погашения и обслуживания государственного внешнего долга Российской Федерации, – 123,8 млрд руб.;
- на покрытие дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации – 30 млрд руб.

Формирование Стабилизационного фонда на фоне устойчивого экономического роста явилось одним из факторов присвоения международного инвестиционного рейтинга России, а также принятия решений о возможности частичного использования накопленных доходов от экспорта на инвестиционные цели.

Постановлением Правительства от 25 ноября 2005 г. «Об инвестиционном фонде Российской Федерации» определен порядок формирования предельного объема Инвестиционного фонда как (1) разницы между доходами федерального бюджета, формирующими Стабилизационный фонд Российской Федерации, рассчитанными при базовой цене на нефть сырую марки Urals и базовой цене на нефть сырую марки Urals, уменьшенной на 1 доллар США за баррель, и (2) прогнозируемого сокращения расходов на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации при досрочном погашении этого долга. Годовой объем Инвестиционного фонда для каждого года планового периода не может быть меньше объема бюджетных обязательств по реализации инвестиционных проектов для соответствующего года планового периода.

В 2006 г. для досрочного погашения долга перед Парижским клубом использованы средства Стабилизационного фонда в размере около 600 млрд руб. Общая экономия от долгосрочного погашения долга составит 7,7 млрд долл., в том числе в 2007 г. – 1,2 млрд долл. Эти средства переведены из раздела «процентные расходы в инвестиции», и, таким образом, объем Инвестиционного фонда увеличился до 110 млрд руб. против 69,7 млрд руб., выделенных в бюджете 2006 г.

Однако, несмотря на растущий объем валового национального сбережения, анализ счетов операций с капиталом иллюстрирует сохранение асимметрии валового сбережения, ресурсов валового накопления и

инвестиций в основной капитал на фоне постепенного ослабления нагрузки на экономику операций по капитальным трансфертам с «остальным миром». Доля инвестиций в основной капитал в ВВП 2006 г. составила 16,8% при среднем уровне 16,5% в 2001–2005 гг. (табл. 2).

Таблица 2

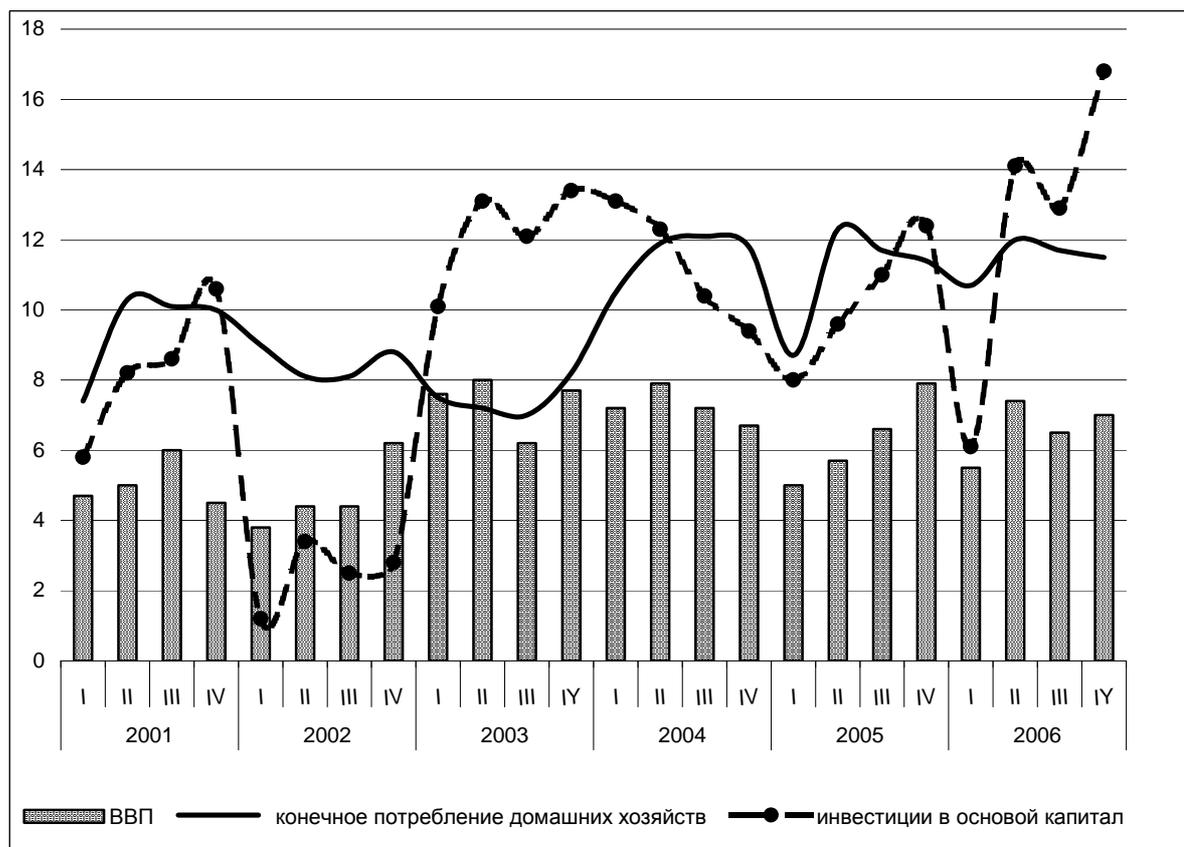
**Структура использования ВВП на валовое сбережение и накопление в 2000–2006 гг. в % к итогу**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
ВВП	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:							
валовое сбережение	38,7	34,2	31,1	31,9	33,1	33,6	33,4
Из него:							
валовое накопление	18,7	21,9	20,1	20,8	20,9	20,1	20,3
валовое накопление основного капитала	16,9	18,9	17,9	18,4	18,4	17,8	18,0
изменение запасов материальных оборотных средств	1,8	3,1	2,1	2,4	2,5	2,3	2,3
Справочно:							
Доля инвестиций в основной капитал в ВВП	15,9	16,8	16,3	16,5	16,5	16,4	16,8

\* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Как показал опыт последних лет, именно соотношение инвестиционного спроса и конечного потребления наиболее остро реагировало на изменение доходов от экспорта и определяло особенности функционирования внутреннего рынка. Резкие флуктуации инвестиционных расходов на воспроизводство основного капитала компенсировались плавным изменением динамики конечного потребления. При этом следует обратить внимание на то, что со 2-го полугодия 2005 г. наблюдалось постепенное восстановление влияния инвестиционной составляющей на динамику экономического роста (рис. 3).



Источник: Росстат.

Рис. 3. Изменение динамики ВВП по компонентам конечного спроса в 2001–2006 гг., в % 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 2001–2006 гг. – реальные доходы населения, реальная заработная плата и реальный размер назначенных пенсий вышли на траекторию устойчивого роста. Рост масштабов конечного потребления протекал на фоне довольно устойчивого сохранения соотношения между потреблением домашних хозяйств и величиной социальных трансфертов, получаемых от государственных учреждений и некоммерческих организаций. В 2006 г. в структуре использования ВВП по сравнению с предшествующим годом доля расходов на конечное потребление составила 66,6%, что соответствовало среднему показателю за предыдущие два года.

Таблица 3

**Структура использования валового внутреннего продукта  
в 1998–2004 гг., в % к итогу**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Валовой внутренний продукт	100	100	100,0	100	100	100
Из него:						
расходы на конечное потребление	65,8	68,9	68,1	66,9	66,4	66,6
В том числе:						
домашних хозяйств	48,3	50,0	49,4	49,3	49,2	48,4
государственных учреждений	16,4	17,7	17,6	16,7	16,6	17,3
Валовое накопление	21,9	20,1	20,8	20,9	20,1	20,3
Чистый экспорт товаров и услуг	12,7	10,8	11,3	12,2	13,6	12,7

\* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Конечное потребление домашних хозяйств в 2000 г. восстановилось на докризисном уровне 1997 г., а за последующие 6 лет увеличилось на 78,6%. Увеличение объемов потребления домашних хозяйств обеспечивалось устойчивым ростом денежных доходов населения. За 2001–2006 гг. реальные доходы населения увеличились в 1,88 раза, реальная заработная плата – в 2,18 раза и реальный размер назначенных пенсий – в 1,48 раза. Доминирующее влияние на динамику доходов населения оказывает опережающий рост заработной платы по сравнению с другими источниками дохода. В 2006 г. прирост реальных доходов населения составил 11,0% против 11,1% в 2005 г., реальной заработной платы – 13,5% против 12,6% и реального размера назначенных пенсий – 5,1% против 9,6%. С повышением доходов населения наблюдалось устойчивое сокращение уровня бедности. Доля лиц с денежными доходами ниже прожиточного минимума в 2006 г. сократилась до 22,5 млн человек, что составило 15,8% общей численности населения против 25,2 млн (17,6%) в 2004 г. и 42,3 млн человек (29,0%) в 2000 г.

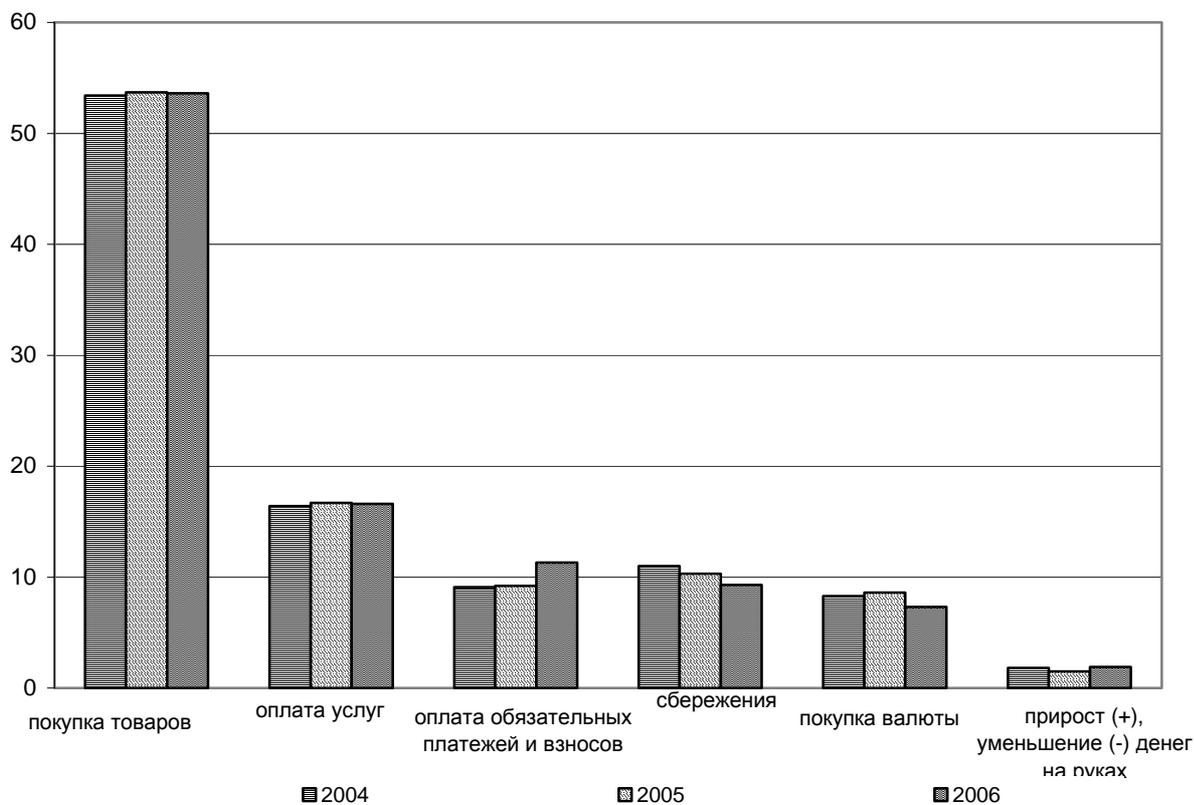
Структурные сдвиги в формировании денежных доходов населения сопровождались изменением распределения населения по величине среднедушевых доходов. В 2006 г. при росте среднедушевых доходов по сравнению с предыдущим годом на 123,5% и номинального размера заработной платы на 124,5% доля населения со среднедушевыми доходами свыше 12 000 руб. повысилась на 8,3 п.п., в интервале 12000–6000 руб. – на 2,3 п.п., а с доходами до 6000 руб. сократилась более чем на 10,6 п.п. Однако это не ослабило социально-экономическую дифференциацию населения по доходам. По оценке, коэффициент фондов, характеризующий соотношение средних значений самых высоких и самых низких доходов соответствующих децильных групп населения, в 2006 г. составил 15,3 раза против 14,9 раза в 2005 г. и 14,3 раза в 2003 г. Коэффициент Джини, характеризующий концентрацию доходов, повысился до 0,410 против 0,406 в 2005 г. и 0,400 в 2003 г.

Специфика распределения доходов определила и особенности динамики текущих расходов и уровня сбережения в секторе домашних хозяйств. Для последних 6 лет изменение структуры потребительских расходов определялось повышением удельного веса расходов на непродовольственные товары и услуги при сокращении доли расходов на продукты питания. 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 в 1,66 раза. Доля кредитов физическим лицам в 2006 г. составила 23,2% общей суммы кредитов, выданных кредитными организациями, против 18,9% в 2005 г. и 9,8% в 2003 г. Следует отметить, что в 2003–2006 гг. устойчиво повышалась доля продаж через торгующие организации. На увеличение товарооборота в 2006 г., как и в предыдущие годы, доминирующее влияние оказывал опережающий рост рынка непродовольственных товаров: прирост продаж продовольственных товаров составил 10,2%, а непродовольственных – 15,6%. Изменение потребительского поведения в определенной степени объяснялось структурными сдвигами цен по основным товарным группам. При повышении потребительских цен за 2006 г. на 9,0% цены на продовольственные товары с начала года увеличились на 8,7%, а на непродовольственные – на 6,0%.

На динамику потребительского спроса в 2006 г. существенное влияние оказало повышение спроса на услуги. По сравнению с 2005 г. объем платных услуг населению увеличился на 8,1% на фоне замедления темпов роста цен и тарифов на платные услуги населению до 13,9% против 21,0% в 2005 г. и 17,7% в 2004 г. Замедление темпов роста тарифов на услуги явилось одним из факторов стабилизации доли расходов на оплату услуг в структуре денежных доходов населения почти на уровне 2005 г.

Фактором, сдерживающим использование сбережений на текущее потребление, оставалась высокая инвестиционная активность населения в строительстве жилья.

С ускорением темпов роста реальных доходов населения со 2-го полугодия 2005 г. обозначилась тенденция к восстановлению склонности к сбережению (рис. 4). В структуре сбережений населения повышается доля вкладов в банки и приобретения ценных бумаг при сокращении расходов на приобретение валюты. Объем привлеченных вкладов физических лиц за 2006 г. увеличился на 35,9%, в том числе рублевых – на 49,2% на фоне снижения валютных вкладов на 4,1% по сравнению с декабрем 2005 г.



Источник: Росстат.

**Рис. 4.** Структура использования денежных доходов населения в 2004–2006 гг., в % к итогу

### 3.1.2. Особенности формирования ВВП по доходам

Динамичный рост доходов населения является одной из характерных черт потребительского роста российской экономики. Поддержание динамики внутреннего рынка базировалось на росте реальной заработной платы и сопровождалось перераспределением доходов от предприятий к населению. В 2006 г. доля оплаты труда наемных рабочих в ВВП составила примерно 44,2% и оставалась выше показателей в 1999–2001 гг. (табл. 4).

Сохранялась высокая дифференциация средней заработной платы по видам экономической деятельности. В промышленности степень дифференциация заработной платы определялась увеличением разрыва в темпах оплаты труда в добывающих и обрабатывающих производствах. Номинальная начисленная заработная плата в добыче полезных ископаемых в 2 раза превышала средний уровень по экономике, в том числе в добыче топливно-энергетических ископаемых – в 2,3 раза. В обрабатывающих производствах заработная плата составляла 96% средней по экономике и 48% показателя добывающих производств. Превышение среднего показателя начисленной зарплаты по экономике в 2,0 и 1,97 раза

фиксировалось в производствах, связанных с производством нефтепродуктов и транспортировкой топливно-энергетических полезных ископаемых соответственно. В образовании, здравоохранении средняя заработная плата составила 70–78% среднего по экономике уровня, в государственном управлении и обеспечении военной безопасности – 125% и в финансовой деятельности – 230%. Особенности вознаграждения за труд по видам экономической деятельности оказывали существенное влияние на формирование структуры доходов и расходов, на потребительский спрос населения, на характер занятости и распределение трудовых ресурсов в экономике.

*Таблица 4*  
**Структура образования ВВП по доходам в 2001–2006 гг., % к итогу**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100
В том числе:						
оплата труда наемных работников (включая скрытую)	43,0	46,7	47,1	46	43,9	44,2
чистые налоги на производство и импорт	15,7	17,0	16,0	17,0	19,7	20,1
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	41,3	36,3	36,9	37	37,4	35,7

\* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

В структуре занятого населения только 8% приходится на лиц, работающих не по найму, – это работодатели, привлекающие для работы на собственных предприятиях наемных работников на постоянной основе, самостоятельно занятые работники. Соответственно, это определило особенности формирования структуры доходов населения и ВВП. Более 66,4% доходов населения и 44,2% ВВП приходилось на долю оплаты труда наемных рабочих (табл. 5). В структуре денежных доходов населения доля доходов от предпринимательской деятельности и собственности в 2006 г. составила 18,4% против 20,3% в 2005 г. и 17,1% в 2002 г.

*Таблица 5*  
**Структура денежных доходов населения 1999–2004 гг., % к итогу**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Денежные доходы – всего	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Оплата труда, включая скрытую заработную плату	64,6	65,8	63,9	64,9	64,8	66,4
Доходы от предпринимательской деятельности	12,6	11,9	12,0	11,7	11,4	11,2
Доходы от собственности	5,7	5,2	7,8	8,3	8,9	7,2
Социальные выплаты	15,2	15,2	14,1	12,9	12,9	13,2
Другие доходы	1,9	1,9	2,2	2,2	2,0	2,0

\* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Уровень и доля оплаты труда наемных рабочих в структуре ВВП оказывали доминирующее влияние на социальные параметры, в том числе на рынок труда. Характерным для 2001–2006 гг. явилась тенденция к

повышению спроса на рабочую силу. Среднегодовая численность занятых в экономике в 2006 г., по предварительным данным, составила 68,9 млн чел. против 64,5 млн в 2000 г. Отметим, что изменение спроса на рабочую силу определялось смещением занятости в виды деятельности, оказывающие рыночные услуги. Формирование этой тенденции на начальной стадии восстановления экономического роста оказало мощное позитивное воздействие на качество жизни и дало импульс к 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 три года практически по всем отраслям промышленности фиксировалось сокращение занятости, при этом наиболее интенсивно уменьшалось число рабочих мест в обрабатывающих производствах. На долю занятых в обрабатывающих производствах в 2005 г. приходилось 17,2% среднегодовой численности занятых в экономике по всем видам деятельности против 17,7% в 2004 г. и 18,8% 2001 г. Сопоставление динамики производительности труда по видам экономической деятельности показывает постепенное ослабление тенденции к росту производительности труда в промышленности. По темпам роста производительности труда обрабатывающие производства существенно уступают добывающим производствам (табл. 6).

Таблица 6

**Динамика производительности труда, % к предыдущему году**

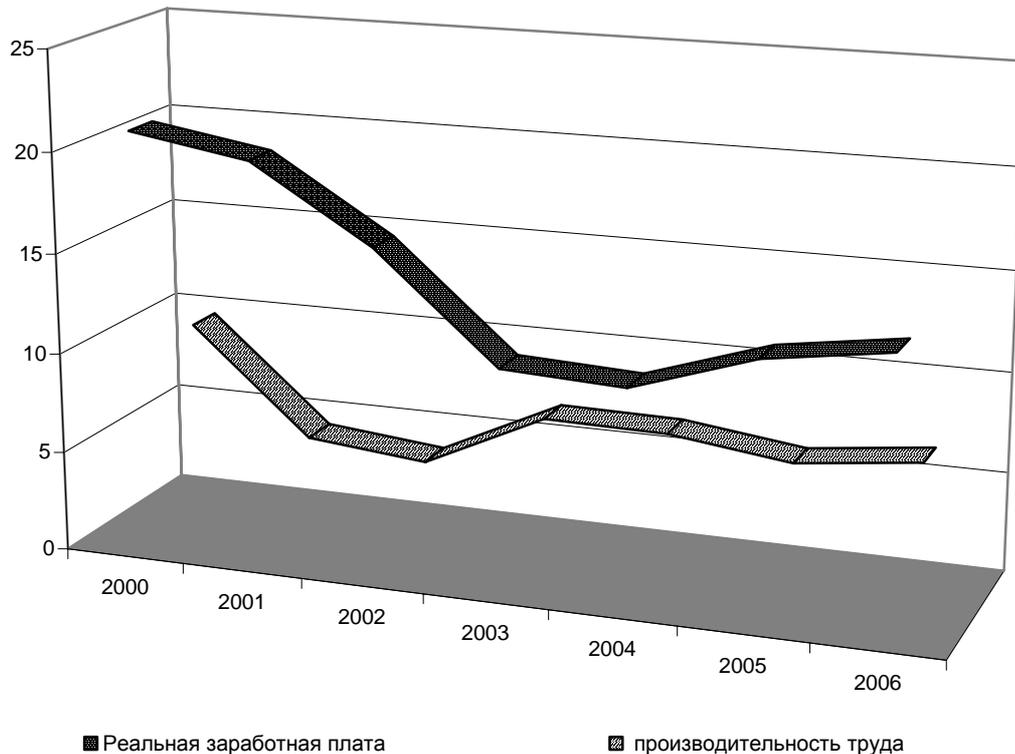
	2003	2004	2005	2006*
Экономика – в целом	107,0	106,5	105,5	106,1
По видам экономической деятельности:				
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	106,0	106,2	100,2	Н/д
рыболовство, рыбоводство	102,1	99,2	100,7	Н/д
добыча полезных ископаемых	109,2	107,4	106,1	105,3
обрабатывающие производства	108,8	107,5	105,6	104,9
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	103,7	100,1	103,9	103,6
строительство	105,3	106,9	105,9	108,6
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	109,8	108,9	107,2	106,0
гостиницы и рестораны	100,3	100,4	112,2	Н/д
транспорт и связь	107,5	108,3	100,5	105,2
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	102,5	102,1	108,1	Н/д

\* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Низкая эффективность использования факторов производства является одной из основных причин снижения конкурентных преимуществ российских товаров. Негативное влияние на качественные показатели экономической динамики оказывало усиление разрыва в темпах производительности труда и заработной платы в пользу последней (рис. 5). За 2000–2006 гг. реальная

начисленная заработная плата увеличилась в 2,64 раза при росте производительности труда в 1,52 раза. Такой режим роста оплаты труда сопровождался снижением валовой прибыли экономики в структуре ВВП с 42,7% в 2000 г. до 35,7% в 2006 г.



Источник: Росстат.

Рис. 5. Динамика производительности труда и реальной начисленной заработной платы в 1999–2006 гг., % к предыдущему году

Сближение темпов производительности труда и заработной платы на фоне ускорения темпов производства наблюдалось в 2003–2004 гг. Однако влияние этого процесса на изменение показателей эффективности деятельности предприятий и организаций было крайне слабым и неустойчивым. Рост заработной платы и доходов населения сопровождался перераспределением доходов от предприятий к населению и привел, в конечном счете, к увеличению производственных издержек и снижению рентабельности производства. В 2004–2005 гг. динамика заработной платы в среднем в 1,05 раза опережала рост производительности труда, а в 2006 г. – в 1,07 раза. Однако возможности дальнейшего увеличения затрат на оплату труда все более ограничиваются изменениями конкурентной среды на товарных рынках вследствие укрепления рубля и повышения давления со стороны импорта.

В связи с тем что доминирующая часть доходов населения формируется за счет оплаты труда, проблемы занятости и трудоустройства сохранили приоритетное значение. Общая численность безработных, рассчитанная по методологии МОТ, сократилась с 8,9 млн чел. (13,2% экономически активного населения) в 1998 г. до 5,6 млн чел. (7,5%) в 2005 г. и 5,3 млн чел. (7,1%) в 2006 г. Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, в расчете на одну вакансию) снизился до 2,0 чел. против 2,5 чел. на конец 2005 г. Одновременно отмечалась тенденция к повышению эффективности использования рабочего времени. В 2005–2006 гг. повысилась фактическая продолжительность рабочего дня в целом по экономике и в промышленности за счет сокращения численности работников, занятых в режиме неполного рабочего времени и имеющих вынужденные административные отпуска. Кроме того, наблюдалась тенденция к сокращению продолжительности отпусков по собственному желанию в соответствии с нормами действующего законодательства.

Средняя рентабельность российской экономики имеет тенденцию к понижению. Рентабельность проданных товаров и услуг в целом по экономике составила, по предварительной оценке, 13,1% против 13,5% в 2005 г. (табл. 7). Анализ образования прибыли по видам деятельности показывает, что сальдированный финансовый результат примерно на 3/5 формировался за счет экономических видов деятельности по производству товаров и на 2/5 – за счет предоставления услуг. Однако внутри секторов выделяются производства, оказывающие доминирующее воздействие на процесс образования и использования прибыли в национальной экономике.

Промышленность не сохранила лидирующих позиций ни в динамике роста результатов финансовой деятельности, ни в отраслевой структуре формирования доходов по видам экономической деятельности. Замедление роста финансовых результатов промышленности инициировалось сдержанной динамикой доходов добывающих производств. Сальдированный финансовый результат добычи топливно-энергетических ископаемых в январе – ноябре 2006 г. увеличился на 7,1% по сравнению с аналогичным периодом 2005 г. В обрабатывающих производствах на фоне роста издержек производства, обусловленных повышением затрат на рабочую силу, внутренних цен на энергоносители и тарифов на транспорт, ситуация также неблагоприятна.

Таблица 7

**Рентабельность проданных товаров, продукции (работ, услуг)  
по видам экономической деятельности, %**

	2003	2004	2005
1	2	3	4
<b>Экономика – всего</b>	<b>10,2</b>	<b>13,2</b>	<b>13,5</b>
В том числе по видам экономической деятельности:			
добыча полезных ископаемых	19,2	32,5	35,6

*Продолжение таблицы 7*

1	2	3	4
В том числе:			
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	18,4	31,8	34,7
добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	23,8	37,3	42,8
обрабатывающие производства	12,4	14,9	15,3
Из них:			
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	8,2	7,5	7,9
текстильное и швейное производство	1,4	2,4	2,7
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	2,8	3,7	5,0
обработка древесины и производство изделий из дерева	5,6	4,6	4,2
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	10,4	10,8	11,2
производство кокса и нефтепродуктов	15,5	22,3	21,4
химическое производство	10,2	13,8	19,3
производство резиновых и пластмассовых изделий	5,9	4,4	4,6
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	10,5	12,0	12,3
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	23,7	32,2	26,7
производство машин и оборудования	5,8	7,5	8,2
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	8,3	8,4	8,4
производство транспортных средств и оборудования	9,8	7,8	6,9
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	6,4	5,4	5,3
строительство	5,7	4,2	3,9
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	8,9	11,3	9,7
транспорт и связь	15,3	13,4	14,4
Из него связь	35,8	32,7	33,6
финансовая деятельность	1,0	-0,3	5,8

**Факторы экономического роста ВВП и добавленной стоимости промышленности в 2004–2006 гг.**

2006 г. характеризуется сменой наметившейся в последние годы тенденции замедления темпов роста ВВП: если в 2003 г. темпы роста ВВП составляли 7,3%, в 2004 г. – 7,2%, а в 2005 г. – уже 6,4%, то в 2006 г. они ВВП увеличились и составили 6,7%.

Разложение экономического роста на экстенсивные (основные факторы роста – труд и капитал) и интенсивные составляющие (обобщенной оценкой которых является совокупная факторная производительность СФП) позволяет оценить качество роста, спрогнозировать дальнейшие тенденции экономического развития<sup>1</sup>.

В соответствии с результатами декомпозиции увеличивается доля темпов роста ВВП, обусловленных изменениями затрат основных факторов: в 2003 г. их вклад составлял 32,1%, в 2004 г. – 41,6%, а в 2006 г. – уже 57,9%<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Методика декомпозиции экономического роста изложена в работе: Факторы экономического роста. Серия «Научные труды» № 70. М.: ИЭПП, 2003.

<sup>2</sup> Предварительные данные – оценка роста физического объема основных фондов в 2006 г. строится в предположении о постоянстве коэффициента выбытия основных фондов и

исключением является 2005 г., в котором затраты труда и капитала определяют 29,9% темпов роста выпуска.

Рост выпуска за счет затрат основных факторов в 2006 г. в большей степени (на 58,6%) обусловлен изменением объема вовлеченного в производство капитала. Нарастание затрат капитала в основном определяется увеличением степени его загрузки – в 2006 г. данная составляющая определяет 41,0% темпов роста выпуска. Несмотря на увеличение темпов роста инвестиций (13,5% в 2006 г. против 10,7% в 2005 г.), физический объем основных фондов меняется незначительно, так как основная часть инвестиций приходится на обновление имеющихся мощностей.

Увеличение трудовых затрат, напротив, обусловлено изменением «запасов», т.е. численности занятых. В 2006 г. повышение спроса на рабочую силу привело к росту занятости на 0,9%, однако это значение ниже темпов роста занятости в 2004–2005 гг., так что вклад запасов труда в 2006 г. сократился. Следует отметить, что рост численности занятых в основном обеспечивается за счет сектора услуг, в то время как в секторе, производящем товары, занятость сокращается. Изменения отработанного времени<sup>3</sup> в 2006 г. определяют лишь 0,3% темпов роста ВВП, что превышает уровень 2005 г., характеризующегося снижением количества часов, отработанных одним занятым в год, но существенно ниже значения показателя в 2004 г., в котором вклад данной составляющей трудовых затрат определял 8,3% темпов роста выпуска.

В отличие от темпов роста ВВП, в 2006 г. в динамике темпов роста СФП не происходит смены тенденции замедления темпов роста: темпы роста производительности в 2006 г. составляют 2,82%, что более чем в 1,5 раза ниже уровня 2003 г., в котором соответствующее значение равно 4,96%, т.е. в среднем за период снижение темпов роста СФП составляет 0,71 п.п. Вместе с тем уменьшился и вклад СФП в темпы роста выпуска – с 67,9% в 2003 г. до 58,4% в 2004 г. и 42,1% в 2006 г., исключение составляет 2005 г., в котором изменение производительности определяет 70,1% темпов роста выпуска. Стоимостная природа используемых при оценке показателей ставит оценки СФП в зависимость от конъюнктурных факторов и, в частности, от цен на нефть. При исключении из показателя СФП составляющей роста цен на нефть рост производительности, не обусловленный конъюнктурой на мировых рынках сырья, становится существенно ниже. Вклад «технологической» составляющей<sup>4</sup> в рост ВВП в 2006 г. составляет около 18% (50% – в 2003 г., 13% – в 2004 г. и 0% – в 2005 г.).

---

постоянстве доли инвестиций, направляемых на их обновление. Оценка изменения степени загрузки мощностей строится в предположении о постоянстве доли потребляемой электроэнергии в объеме произведенной продукции.

<sup>3</sup> Оценка за год строится по данным за январь – сентябрь 2006 г.

<sup>4</sup> Под «технологической» составляющей понимается окончательный остаток, полученный после исключения из оценки производительности составляющей, обусловленной динамикой мировых цен на нефть.

**Декомпозиция годовых темпов роста ВВП и валовой добавленной стоимости по видам экономической деятельности в 2004–2006 гг.<sup>5</sup>**

	ВДС	Затраты факторов	В том числе:						СФП
			труд	из них:		капитал	из них:		
				Численность занятых	Отработанное время		объем основных фондов <sup>**</sup>	степень загрузки мощностей <sup>***</sup>	
Всего по экономике	7,20	2,99	1,02	0,43	0,60	1,97	0,54	1,43	4,21
	6,40	1,91	0,11	0,30	-0,20	1,81	0,68	1,12	4,49
	6,70	3,88	0,30	0,28	0,02	3,58	0,84	2,74	2,82
Добыча полезных ископаемых	8,60	0,25	-4,04	-4,04	-	4,28	1,30	2,98	8,35
	0,90	1,35	-0,38	-0,38	-	1,73	1,38	0,36	-0,45
	2,10	-0,07	-1,28	-1,39 <sup>6</sup>	0,11	1,21	1,21	-	2,17
Обрабатывающее производство	6,70	-1,31	-3,82	-3,82	-	2,51	0,58	1,92	8,01
	5,70	4,05	-0,45	-0,45	-	4,50	0,83	3,67	1,65
	4,90	-0,32	-1,32	-1,36	0,04	1,00	1,00	-	5,22
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,00	-3,98	-3,72	-3,72	-	-0,26	-0,26	0,00	5,98
	1,30	0,12	0,34	0,34	-	-0,22	-0,22	0,00	1,18
	2,60	0,24	0,14	0,09	0,05	0,09	0,09	-	2,36

\* На одного рабочего.

\*\* На основе данных о физическом объеме основных фондов.

\*\*\* Оценка изменения степени загрузки мощностей по экономике в целом строится по данным об объеме потребляемой электроэнергии, в промышленном производстве – по данным об уровне использования среднегодовой производственной мощности организаций по выпуску отдельных видов продукции.

Источник: Росстат.

*Для предприятий сектора добычи полезных ископаемых, как и для экономики в целом, наблюдается снижение темпов роста ВДС в 2005 г. с некоторым ускорением в 2006 г. Причем снижение темпов роста ВДС данного вида экономической деятельности в 2005 г. по сравнению с 2004 г. (0,9% против 8,6%) и увеличение в 2006 г. (до уровня 2,1%) намного существеннее, чем в случае ВВП. В 2004–2006 гг. предприятия, занимающиеся добычей полезных ископаемых, характеризуются наибольшим снижением темпов роста выпуска: в среднем за период темпы роста ВДС уменьшаются на 3,25 п.п.*

*В 2006 г. рост добавленной стоимости добывающих предприятий сопровождается сокращением экстенсивных составляющих, так что увеличение выпуска определяется исключительно ростом СФП<sup>7</sup>. Увеличение производительности практически полностью определяет рост выпуска и в*

<sup>5</sup> По каждому виду экономической деятельности в первой строке приведена декомпозиция роста в 2004 г., во второй строке – в 2005 г., в третьей строке – в 2006 г.

<sup>6</sup> Предварительная оценка роста численности занятых в промышленном производстве строится по данным о числе замещенных рабочих мест в январе – сентябре 2006 г. в предположении постоянства отношения числа занятых в отрасли к количеству замещенных рабочих мест.

<sup>7</sup> В 2006 г. оценка темпов роста СФП в промышленном производстве может быть завышена, так как при расчетах на основе предварительных данных не учитывалась степень загрузки производственных мощностей.

2004 г. Противоположная ситуация наблюдается в 2005 г., в котором увеличение выпуска обеспечивается ростом затрат основных факторов на фоне снижения их совокупной производительности.

Вклад трудовых затрат в темпы роста выпуска данного вида экономической деятельности остается отрицательным на протяжении всего периода 2004–2006 гг., что определяется сокращением численности занятых на добывающих предприятиях. Затраты капитала, напротив, увеличиваются за счет наращивания как производственных мощностей, так и степени их использования.

С учетом темпов сокращения численности занятых на предприятиях, занимающихся добычей полезных ископаемых, и устойчивого роста физического объема основных фондов, обеспечиваемого высоким уровнем инвестирования в данный вид экономической деятельности, основная причина сокращения темпов роста выпуска в 2004–2006 гг. состоит в снижении темпов роста СФП (отметим, что наиболее существенное сокращение темпов роста добавленной стоимости в 2005 г. сопровождается уменьшением производительности). На фоне благоприятной ценовой конъюнктуры на мировых рынках сырья это свидетельствует об ухудшении технологических характеристик функционирования добывающих предприятий. Это может быть связано как с тем, что в производство вводятся месторождения, характеризующиеся меньшей эффективностью, так и со снижением качества управления в условиях значительного роста ценовой конъюнктуры.

Темпы роста добавленной стоимости обрабатывающих производств в 2004–2006 гг. устойчиво снижаются: в среднем за период темпы роста ВДС данного вида экономической деятельности уменьшаются на 0,90 п.п. Структура темпов роста выпуска обрабатывающих производств аналогична структуре роста добывающих отраслей: в 2004 и 2006 гг. на фоне сокращения затрат основных факторов доминирующей составляющей темпов роста выпуска является СФП; в 2005 г. рост производительности определяет лишь 29% темпов роста добавленной стоимости. На протяжении всего периода 2004–2006 гг. сокращение численности занятых на обрабатывающих предприятиях определяет отрицательный вклад трудовых затрат в темпы роста выпуска данного вида экономической деятельности; устойчивый рост физического объема основных фондов обеспечивает увеличение вклада соответствующей составляющей, что вместе с увеличением интенсивности загрузки производственных мощностей обеспечивает рост вклада затрат капитала. Несмотря на увеличение темпов роста СФП в 2006 г. в среднем за 2004–2006 гг. темп роста совокупной производительности факторов обрабатывающих производств снижается (ежегодное снижение составляет 1,4 п.п.).

Единственным сектором промышленного производства, в котором наблюдается увеличение темпов роста ВДС в 2006 г. (5,3%) по сравнению с 2004 г. (2,1%), является производство и распределение электроэнергии, газа

и воды. Однако это увеличение обеспечивается наращиванием затрат основных факторов на фоне снижения темпов роста их совокупной производительности (ежегодное снижение составляет 1,81 п.п.).

Таким образом, наблюдаемый в 2006 г. рост ВВП в большей степени обусловлен ростом затрат основных факторов производства (накопления труда и капитала) и увеличением интенсивности их использования. Вклад производительности в рост ВВП составляет около 42% без учета цен на нефть и 18% после исключения оценки вклада ценовой конъюнктуры на мировых рынках сырья.

В промышленном секторе оценка вклада СФП в 2006 г. более значительная, что может быть связано с отсутствием данных по показателям интенсивности использования имеющихся мощностей. По грубым оценкам, СФП является доминирующим фактором, определяющим рост в промышленном производстве. При этом в 2004–2006 гг. промышленное производство демонстрирует тенденцию к замедлению темпов роста СФП.

Примечательной тенденцией, хорошо заметной при анализе секторов, является сокращение занятости в добывающем и обрабатывающем секторах при общем увеличении занятости в экономике в целом и перераспределении занятых в пользу сектора услуг. Такая тенденция характерна для всех развивающихся экономик на фазе постиндустриального роста. Однако она также соответствует и тенденциям деиндустриализации (сокращения занятости в перерабатывающих производствах) в условиях так называемой «голландской болезни». Данная тенденция является довольно тревожной, так как имеет негативные последствия для долгосрочного экономического роста и, как показывает мировой опыт, для качества институциональной среды.

### 3.1.3. Динамики и структура производства по видам экономической деятельности

#### Основные тенденции и факторы изменения произведенного ВВП

Развитие российской экономики в 2006 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; ускорение импорта товаров конечного спроса относительно внутреннего производства; интенсивный рост сектора услуг, опережающий рост 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.

Таблица 8

**Структура произведенного ВВП по видам экономической деятельности  
в 2002–2006 гг., % в текущих ценах**

Раздел	Вид экономической деятельности	2002	2003	2004	2005	2006*
	Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100
<b>A</b>	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	5,68	5,51	4,99	4,44	3,90
<b>B</b>	Рыболовство, рыбоводство	0,27	0,46	0,37	0,32	0,30
<b>C</b>	Добыча полезных ископаемых	6,01	5,93	8,37	9,58	8,92
<b>D</b>	Обрабатывающие производства	15,61	14,92	15,76	16,51	16,38
<b>E</b>	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3,32	3,23	3,32	2,91	2,90
<b>F</b>	Строительство	4,83	5,41	5,06	4,78	5,09
<b>G</b>	Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	20,38	19,55	17,83	16,73	16,84
<b>H</b>	Гостиницы и рестораны	0,82	0,72	0,83	0,79	0,81
<b>I</b>	Транспорт и связь	9,18	9,53	9,75	8,80	8,48
<b>J</b>	Финансовая деятельность	2,75	3,00	3,00	3,44	3,70
<b>K</b>	Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	9,50	9,51	8,34	8,46	8,47
<b>L</b>	Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	4,51	4,92	4,71	4,44	4,61
<b>M</b>	Образование	2,59	2,41	2,35	2,29	2,43
<b>N</b>	Здравоохранение и предоставление социальных услуг	2,98	2,84	2,78	2,69	2,80
<b>O</b>	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	1,69	1,66	1,62	1,59	1,73
	Чистые налоги на продукты	11,5	12,0	12,72	14,31	14,70

\* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Экономическое развитие 2002–2006 гг. характеризовалось одновременным повышением деловой активности в производстве товаров и оказании услуг. Сохранялись высокая доля производства товаров и достаточно сильное влияние промышленности и строительства на темпы экономического роста экономики. В 2006 г. доля производства товаров в ВВП составила 37,5%, из них 75,0% приходилось на промышленное производство и 13,6% – на строительство. Доминирующее влияние на рынок услуг оказало ускорение темпов услуг транспорта, связи, торговли, финансовой деятельности и операций с недвижимым имуществом.

Сравнительный анализ динамики российской экономики по основным видам деятельности показывает, что наиболее существенное влияние на характер и структуру развития оказывало соотношение темпов роста промышленности, строительства и торговли (табл. 8, рис. 6). В 2003–2004 гг. ускорение темпов выпуска продукции и услуг по базовым видам экономической деятельности до 7,2% против 3,5% в среднем за период 2001–2002 гг. инициировалось восстановлением инвестиционного спроса. Динамичное увеличение объемов работ в строительстве поддерживалось

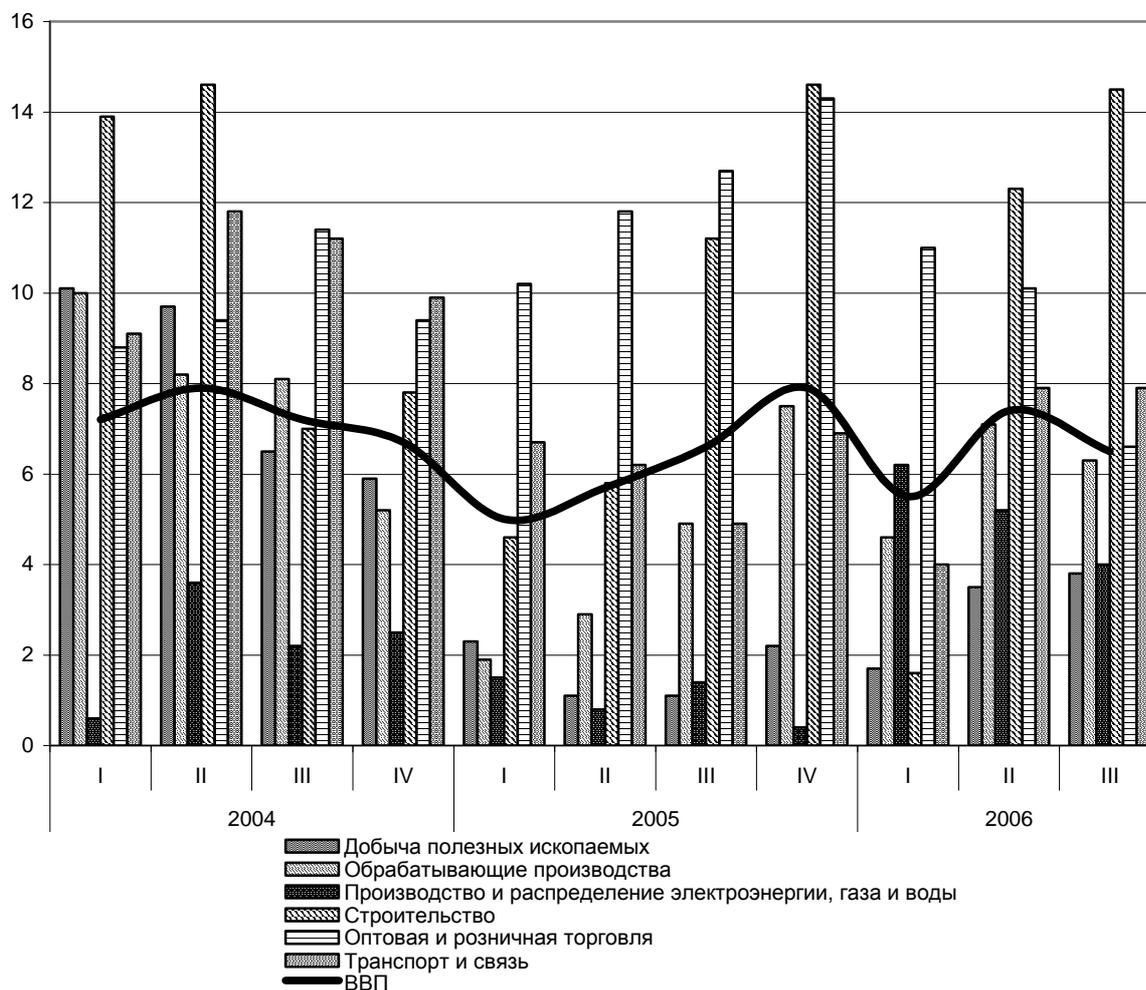
ускорением выпуска промышленности за счет опережающего роста производства капитальных товаров и конструкционных материалов.

Со 2-го полугодия 2004 г. до середины 2005 г. в экономике фиксировалось ослабление инвестиционной активности, замедление темпов промышленного роста и строительных работ на фоне динамичного расширения масштабов внешнеэкономической деятельности. Лидирующие позиции в формировании структуры и динамики экономического роста со второй половины 2004 г. заняли торговля и сопряженные отрасли инфраструктуры рынка – транспорт, связь, информационное обслуживание, финансово-кредитные организации. 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.

Со второй половины 2005 г. с повышением инвестиционной активности в национальной экономике торговля уступила лидирующие позиции строительству. Доля оптовой и розничной торговли в произведенном ВВП в 2006 г. составила 16,8% против 18,3% в среднем за 2002–2005 гг. Заметим, что характерными для развития этого вида деятельности явились динамичные структурные сдвиги. Изменение спроса на мировом рынке обусловило опережающий рост и повышение удельного веса внешней торговли в структуре оборота торговли. Интенсивный рост оптовой торговли поддерживался за счет расширения спроса внутреннего рынка на материально-технические ресурсы. Произошло более чем двукратное превышение объемов оптовой торговли относительно оборота розничной торговли.

Расширение объемов торговли внутри страны и на международном уровне в значительной степени определило рост масштабов деятельности транспорта. Коммерческий грузооборот транспорта за 2006 г. увеличился на 2,2% при росте промышленного выпуска на 3,9%. Наибольший вклад в рост спроса на услуги транспорта внесли экспортоориентированные производства. Прирост транспортировки продуктов по трубопроводным магистралям составил 2,1% по сравнению с 2005 г. По темпам объемов перевозки основных видов грузов железнодорожным транспортом лидирующие позиции сохранялись за нефтью и нефтепродуктами, черными и цветными металлами, рудами, химическими и минеральными удобрениями и продукцией лесопромышленных производств.

Состояние транспортной системы России не является прямым барьером экономического роста, но ее неэффективность ведет к повышенным транспортным издержкам и потере доходов от транзитных перевозок.



Источник: Росстат.

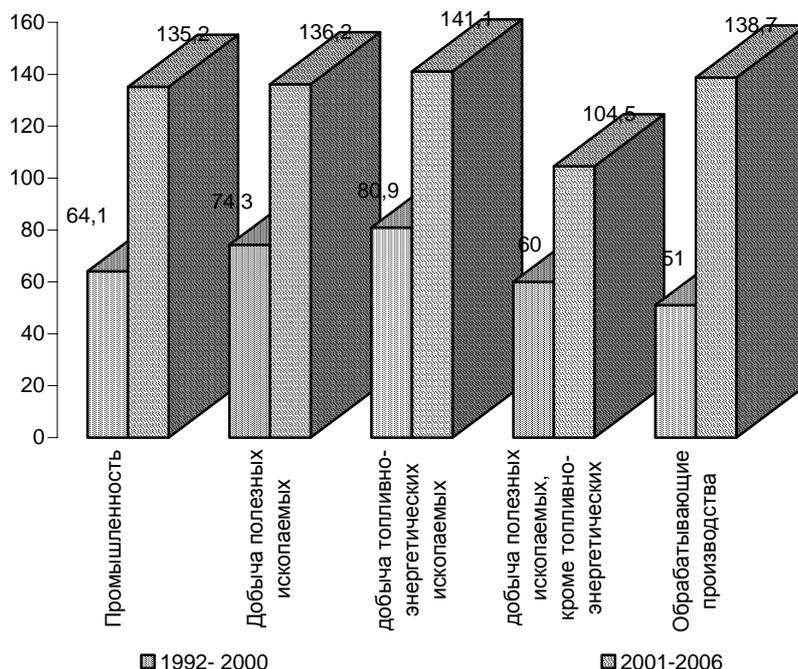
**Рис. 6. Изменение темпов производства по видам экономической деятельности в 2004–2006 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года**

Наиболее перспективным и быстро развивающимся видом деятельности оставалась связь. Объем услуг связи в 2006 г. увеличился на 23,7%. На долю новых операторов связи приходится почти 3/5 общего объема услуг связи и более половины услуг связи населению. Телефонная связь получила наибольшее распространение среди других видов электрической связи. Этот вид связи приносит почти 4/5 всех доходов, получаемых от услуг отрасли, в том числе более 40% приходится на подвижную электросвязь. На конец декабря 2006 г. общее число абонентов сотовой связи составило около 152 млн, оно увеличилось по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года почти на 40%.

### Промышленность: темпы и структура производства

Анализ динамики промышленности в классификации видов экономической деятельности (ОКВЭД) позволяет оценить влияние добывающих и обрабатывающих производств на характер роста российской экономики. Сопоставление динамики показателей промышленности показывает, что если кризис российской промышленности инициировался глубоким спадом обрабатывающих производств при относительно сдержанном сокращении добычи топливно-энергетических полезных ископаемых, то экономический рост опирался на увеличение выпуска в обрабатывающем производстве и восстановление объемов добычи топливно-энергетических ископаемых в 2003 г. на дореформенном уровне (рис. 7). С этого момента структурные сдвиги в промышленности определялись опережающим развитием обрабатывающих производств в российской экономике при сдержанной динамике добычи полезных ископаемых. Изменение структуры промышленного производства сопровождалось трансформационными сдвигами в основных факторах производства. Во-первых, при общей тенденции к повышению инвестиционной активности в экономике доля инвестиций в добычу полезных ископаемых в общем объеме инвестиций в основной капитал в целом по экономике снизилась с 19,0% в 2001 г. до 13,4% в 2006 г. при повышении удельного веса обрабатывающих производств с 15,9 до 16,8%. Во-вторых, и для обрабатывающих, и для добывающих производств характерным в 2001–2005 гг. явилось сокращение спроса на рабочую силу на фоне повышения требований к квалификации труда.

Основные тенденции развития производств по добыче полезных ископаемых складывались под влиянием таких факторов, как сокращение эффективных резервных мощностей, низкие темпы освоения и ввода в действие новых месторождений, ограничение со стороны транспортной и экспортно-экспедиционной инфраструктуры. Недоиспользование потенциала роста добывающих производств определялось и сдержанными темпами переработки ископаемого сырья в металлургии и нефтехимии. При сложившейся структуре основных фондов дальнейшее повышение загрузки мощностей сопровождалось повышением капиталоемкости производства и снижением эффективности использования трудовых и финансовых ресурсов. Это обуславливало существенное влияние динамики объемов выпуска отраслей экспортоориентированного комплекса на структуру промышленного производства и спроса на внутреннем рынке.



Источник: Росстат.

Рис. 7. Индексы производства по видам экономической деятельности

Заметим, что на динамику добывающих производств в 2005–2006 гг. наиболее существенное влияние оказало замедление темпов добычи топливно-энергетических ископаемых. Индекс производства в добыче топливно-энергетических ископаемых 2006 г. замедлился до 102,5% против 107,5% в 2003 г., а металлических руд – до 101,8% против 108,5%. В условиях увеличения налоговой нагрузки в нефтяных компаниях наблюдалось ослабление мотивации к наращиванию объемов добычи и экспорта. Формирование этой тенденции поддерживалось и тем обстоятельством, что, с одной стороны, на фоне неустойчивой динамики мировых цен на нефть и интенсивного повышения цен внутреннего рынка расширяются товарные группы экспортной направленности, а с другой – в последние годы существенно повышается эффективность экспорта нефтепродуктов, и это определяет изменения маркетинговой политики нефтяных компаний. В 2006 г. при росте добычи нефти на 2,4% реализация на внутреннем рынке увеличилась на 5,4% при снижении экспорта на 1,2%. Прирост экспорта нефтепродуктов за этот же период составил 7,1%.

Таблица 9

**Индексы промышленного производства по видам экономической деятельности в 2000–2006 гг., % к предыдущему году**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Промышленность	108,7	102,9	103,1	108,9	108,3	104	103,9
Добыча полезных ископаемых	106,4	106	106,8	108,7	106,8	101,3	102,3
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	104,9	106,1	107,3	110,3	107,7	101,8	102,5
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических ископаемых	118,2	96,2	99,1	102,5	108,5	96,8	101,8
Обрабатывающие производства	110,9	102	101,1	110,3	110,5	105,7	104,4
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	104	101,4	104,8	103,3	101,3	101,2	104,2

Источник: Росстат.

**Обрабатывающие производства**

Устойчивый рост экономики, обусловленный расширением спроса внешнего рынка, с одной стороны, и увеличением емкости внутреннего рынка – с другой, придал дополнительный импульс развитию обрабатывающих производств. Динамика обрабатывающих производств довольно существенно дифференцируется по видам экономической деятельности, при этом наибольшее влияние оказывает соотношение темпов производства капитальных и потребительских товаров (табл. 10). При довольно существенных колебаниях темпов роста по видам деятельности обрабатывающих производств опережающий рост выпуска продукции машиностроения явился доминирующей тенденцией восстановительного периода, которая оказала позитивное влияние на уровень деловой активности сопряженных производств по выпуску конструкционных материалов и других видов промежуточных товаров. Соотношение темпов роста по видам экономической деятельности в 2000–2006 гг. иллюстрирует постепенный поворот от роста ориентированного на эксплуатацию природно-сырьевого потенциала к формированию системы ресурсов инвестиционного развития. В условиях подъема производства динамично растет спрос на отечественное и импортное оборудование.

Таблица 10

**Изменение темпов производства по видам деятельности обрабатывающих производства в 2000–2006 гг., % к предыдущему году**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6	7	8
Обрабатывающие производства	10,9	2	1,1	10,3	10,5	5,7	4,4
Производство пищевых продуктов, включая напитки и табак	5,3	8	7,2	6,9	4,4	4,4	5,4
Текстильное и швейное производство	24,9	7,8	-2,5	1,2	-4	-1,5	7,3
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	7,6	13,7	11,4	11,5	-0,6	-2,7	16,7

*Продолжение таблицы 10*

1	2	3	4	5	6	7	8
Обработка древесины и производство изделий из дерева	14,1	-2,5	4,2	9,7	8,7	4,5	0,5
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	18	9,6	4,1	7,8	5,1	1,2	6,4
Производство кокса и нефтепродуктов	2,4	2,8	4,6	2,2	2,4	5,4	6,1
Химическое производство	15,2	0,3	0,2	5,4	6,6	2,6	1,9
Производство резиновых и пластмассовых изделий	26,1	1,6	0,2	5,5	13,5	5,5	11,7
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	10,6	3,8	1,2	7,3	8,4	3,5	10,8
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	15,3	4,6	5,1	7,2	3,9	5,7	8,8
Производство машин и оборудования	5,7	6,4	-8,8	19	21,1	-0,1	3,3
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	25	8,4	-7,7	43,2	34,5	20,7	-5,5
Производство транспортных средств и оборудования	10,7	-26,4	-1	14	11,5	6	3,3
Прочие производства	11,5	8,5	3,9	10,8	10,5	0,7	7,2

Источник: Росстат.

### Основные тенденции производства продукции машиностроения

Анализ динамики рынка капитальных товаров в последние годы указывает на существенную зависимость уровня деловой активности от доходов экономики от внешнеэкономической деятельности. Сдержанная динамика выпуска капитальных товаров относительно темпов промышленного роста за последние 8 лет была зафиксирована только в 2002 г. Однако уже в 2003 г. ситуация кардинально изменилась. На ускорение темпов роста производства и доходов экспортоориентированного сектора инвестиционный комплекс откликнулся интенсивным наращиванием производства. Дополнительным фактором роста машиностроения явилось улучшение условий торговли высокотехнологичной продукцией отечественного производства на внешних рынках, а также позитивные изменения инвестиционной среды, связанные с постепенным снижением пошлин на импортные комплектующие и оборудование и введение режимов промышленной сборки в автомобилестроении. Вместе с тем следует отметить, что выпуск продукции по отдельным отраслям машиностроения подвержен довольно существенным колебаниям.

В 2006 г., впервые за последние 4 года, в производстве электрооборудования, электронного и оптического оборудования зафиксирована отрицательная динамика после увеличения выпуска в 2004 г. на 34,5%, а в 2005 г. – на 20,7%.

Развитие отечественной электроники последние 5 лет осуществлялось в рамках реализации раздела «Электронная компонентная база» Федеральной целевой программы «Национальная технологическая база», завершение которой было предусмотрено в 2006 г. Однако, несмотря на это, российская электроника находится в кризисном состоянии.

На фоне динамичного развития производства мировой электроники состояние отечественной технологической базы, разработок, серийного производства электронной компонентной базы (ЭКБ) свидетельствует о том, что российская электронная промышленность находится в глубоком кризисе. Структура современного отечественного рынка электронной техники находится в определяющей зависимости от возможностей производства предприятий электронной промышленности и импорта иностранной электронной компонентной базы и готовых изделий. Емкость отечественного рынка радиоэлектронной аппаратуры в 2005 г. оценивалась в 7,9 млрд долл., из которых продукция отечественного производства составляла 3,5 млрд долл. Значительно ослаблены позиции отечественных производителей электроники на внутреннем рынке – доля импортной ЭКБ составила 65% объема электронных изделий, продающихся в России. Это обусловлено значительным технологическим отставанием и, как следствие, низкой конкурентоспособностью отечественной ЭКБ.

Основными системными факторами, сдерживающими развитие отечественной ЭКБ, являются:

- моральное и физическое старение технологического оборудования и основных фондов электронной промышленности из-за отсутствия в течение последних 15 лет инвестиционных средств на техническое перевооружение;
- резкое падение объемов производства и сокращение номенклатуры серийно выпускаемых электронных компонентов военного назначения;
- рост применения зарубежных электронных компонентов при одновременном снижении уровня обеспеченности отечественными электронными компонентами разработок и серийного производства систем вооружения, военной и специальной техники;
- практически полное отсутствие отечественного гражданского сектора производства наиболее наукоемких видов ЭКБ, применяемой в вычислительной технике, средствах связи и телекоммуникациях, навигационном обеспечении и т.д.

Анализ и прогноз развития показывает, что дальнейшее отставание России в производстве электронных компонентов крайне опасно, поскольку ограничивает возможности перехода от сырьевой к инновационной экономике.

Преодоление кризиса электронной отрасли зависит от проблемы объединения усилий государства и частного отечественного и зарубежного бизнеса. Партнерство с зарубежным бизнесом является в данном случае определяющим, так как именно зарубежные фирмы и предприятия являются лидерами данного направления в мире. Только они обладают необходимыми технологиями и опытом организации производств данного вида, а также их эффективной коммерческой эксплуатации. При высокой капиталоемкой электронной промышленности такая модель реструктуризации управления позволяет существенно снизить удельные затраты на производство.

Отечественное производство машин и оборудования в 2006 г. увеличилось на 3,3%, а прирост импорта по этой категории товаров составил,

по предварительным данным, 50,9%. Динамика выпуска машин и оборудования определялась главным образом расширением спроса на продукцию подъемно-транспортного, железнодорожного, энергетического, сельскохозяйственного машиностроения, приборостроения, средств связи. Кроме того, на протяжении последних лет сохранялось устойчивое расширение спроса на оборудование для отраслей потребительского комплекса (табл. 11).

Таблица 11

**Динамика производства машин и оборудования по видам деятельности в 2000–2006 гг., % к предыдущему году**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Производство машин и оборудования:	105,7	106,4	91,2	119,0	121,1	99,9	103,3
В том числе:							
производство механического оборудования						107,3	90,1
производство машин и оборудования для сельского и лесного хозяйства *	148,4	129,1	77,6	76,4	130,5	102,0	107,5
производство станков **	111,5	99,4	81,7	100,5	95,1	99,1	114,4
производство бытовых приборов, не включенных в другие группировки***	109,5	107,1	115,9	106,6	119,0	103,7	106,8

\* До 2005 г. «Тракторное и сельскохозяйственное машиностроение».

\*\* До 2005 г. «Станкостроительная и инструментальная промышленность».

\*\*\* До 2005 г. «Машиностроение для легкой и пищевой промышленности и бытовых приборов».

Источник: Росстат.

Характерной особенностью экономического роста 2000–2006 гг. стало восстановление позитивной динамики роста сельскохозяйственного и тракторного машиностроения. При увеличении выпуска машин и оборудования в 2006 г. по сравнению с 1999 г. в 1,53 раза выпуск тракторного и сельскохозяйственного машиностроения увеличился в 1,63 раза. В 2005–2006 гг. динамично рос выпуск тракторов на колесном ходу, мотоблоков и мотокультиваторов со сменными орудиями, комбайнов, доильных установок. Однако это не остановило рецессию основного капитала в сельском хозяйстве. При норме обновления основного капитала на уровне 1,0% коэффициент выбытия достиг в 2002–2005 гг. 3,1%, а износ машин и оборудования составил 53,7%.

Состояние инвестиционного машиностроения является основным технологическим фактором, ограничивающим реконструкцию и модернизацию производства на новой технической основе. Хотя в 2006 г. инвестиции в машиностроение увеличились примерно на 43,6% к уровню 1998 г., это не оказало существенного влияния на технико-экономические характеристики основного капитала промышленности. При средней норме обновления основных фондов в последние 3 года в промышленности на уровне 1,8% средний возраст оборудования в промышленности составляет 21,2 года против 14,3 года в 1995 г., а удельный вес полностью изношенных машин и оборудования превышает 27% (табл. 12).

Таблица 12

**Возрастная структура производственного оборудования  
в промышленности\*, %**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Все оборудование (на конец года)	100	100	100	100	100	100
Из него в возрасте, лет:						
до 5	10,1	4,7	5,7	6,7	7,8	8,6
6–10	29,8	10,6	7,6	5,8	4,9	5,1
11–15	22,0	25,5	23,2	20,0	16,4	12,3
16–20	15,0	21,0	21,9	22,6	22,7	22,5
более 20	23,1	38,2	41,6	44,9	48,2	51,5
Средний возраст оборудования, лет	14,3	18,7	19,4	20,1	20,7	21,2

\* По крупным и средним коммерческим организациям.

Источник: Росстат.

Станкостроение характеризуется неустойчивой динамикой выпуска и сохранением кризисных явлений (табл. 13). Относительно 1999 г. производство станков сократилось в 2006 г. на 1,9%. Например, производство станочного оборудования в нынешней России на душу населения в 10 раз меньше, чем в последние годы советской эпохи, а загрузка мощностей отстает от уровня начала 1990-х гг. в 3–7 раз. При крайне неблагоприятных характеристиках станочного парка по среднему возрасту, степени износа и технологическому уровню, при низкой доле станков новых поколений, с высокими показателями производительности, точности и чистоты обработки российские предприятия при нынешних резко растущих затратах на сырье и энергию не в состоянии выпускать конкурентоспособную продукцию. В парке эксплуатируемого оборудования доля обрабатывающих центров с числовым программным управлением (ЧПУ) не превышает 5%. Для сравнения: за рубежом количество используемого оборудования с ЧПУ приближается к 50%, а у предприятий, производящих технологическую оснастку (пресс-формы, штампы, литейные формы), достигает 85%. В нашей же стране практически не развито производство сложных станков. Например, в 2005 г. в России был изготовлен 261 станок с ЧПУ – это на порядок меньше, чем в Китае, и на два порядка, чем в Германии.

Таблица 13

**Производство продукции в станкостроении**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
Металлорежущие станки, тыс. шт.	8,9	8,3	6,5	5,7	5,4	4,8	5,0
Из них станки с числовым программным управлением, тыс. шт.	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3
Кузнечно-прессовые машины (без машин с ручным и ножным приводом), тыс. шт.	1,2	1,3	1,2	1,6	1,7	1,5	2,0
Линии автоматические и полуавтоматические для машиностроения и металлообработки, комплектов	11	5	2	1	2	Н/д	Н/д
Деревообрабатывающие	10,2	9,7	8,6	8,1	6,7	4,3	4,4

\* С 2005 г. «Производство станков».

Источник: Росстат.

При сложившейся структуре производства станкостроения и темпах обновления производственного аппарата собственные средства станкостроительных предприятий составляют, по данным за 2005 г., 78% объема инвестиций, тогда как в развитых странах, напротив, на заемные средства приходится 70–80% инвестиций.

Кроме того, все страны с развитым станкостроением ведут активную взаимную торговлю этой продукцией. Россия же фактически исключена из этого процесса. По данным ООН, по 40 из 45 позиций машинотехнической продукции, которые учитывает внешнеторговая статистика, Россия выступает как нетто-импортер. Являясь седьмым по величине покупателем немецких станков, Россия не входит даже в число 20 лидеров – экспортеров станкоинструментальной продукции в Германию (оценки немецкой ассоциации VDW).

По данным оперативной информации, рост промышленного производства ОПК в 2006 г. составил 109,8%. По предварительной оценке, объем экспортных поставок продукции военного назначения в 2006 г. остался практически на уровне 2005 г.

В 2006 г. рост инвестиций в оборонно-промышленном комплексе за счет всех источников финансирования, по оценке, составил 105,6%. Доля собственных и привлеченных средств в общем объеме инвестиций оценивается соответственно на уровне 67 и 33%. Основной объем бюджетных средств (около 70%) направлен на приобретение нового оборудования. Устойчивая положительная динамика и опережающий рост производства промышленной продукции достигнуты в авиационной промышленности (125,2%), в радиоэлектронном комплексе (115,3%), в ракетно-космической промышленности (113,4%) и промышленности боеприпасов и спецхимии (110,7%). Объем промышленного производства возрос во всех отраслях, за исключением судостроительной промышленности (84,2% к 2005 г.). Опережающий рост военного производства обусловил снижение доли гражданской продукции в общем объеме промышленного производства ОПК с 44,3% в 2005 г. до 42,0% в 2006 г.

Гражданское производство в большинстве отраслей ОПК развивалось нестабильно и увеличилось в 2006 г. на 4,2% по сравнению с предыдущим годом, в том числе гражданской продукции судостроительной промышленности составило 111,4%, авиационной промышленности – 108,1% и ракетно-космической промышленности – 106,0%. В 2006 г. производство импортозамещающего энергоэффективного оборудования для топливно-энергетического комплекса, по предварительной оценке, возросло на 7,5% к уровню 2005 г.

К негативным факторам, влиявшим на динамику производства транспортных средств и оборудования в 2005–2006 гг., можно отнести спорадические явления кризиса перепроизводства в автомобилестроении, а также устойчивое расширение инвестиционного и потребительского спроса на импортные виды техники на фоне растущих доходов экономики и

населения. Существенное влияние на динамику и на характер развития машиностроения продолжали оказывать и опережающие темпы роста импорта относительно отечественного производства. Это связано с тем, что неконкурентоспособность многих видов машин и оборудования по сравнению с импортными аналогами по критерию «цена/качество» а также отсутствие мощностей по выпуску современных видов техники существенно ограничивают рынок для отечественного машиностроения.

В 2006 г. в России произведено 1175 тыс. шт. автомобилей, из них 280 тыс. шт. – иномарки российского производства. Ввоз легковых автомобилей юридическими лицами в натуральном выражении увеличился на 30,9%, физическими лицами – на 88,3% при росте отечественного производства на 9,9%. Автомобили отечественного производства формируют 38% рынка, иномарки, произведенные в России, – 14% и новые импортные иномарки – 35%.

Главной причиной автомобильного бума в 2006 г. явился высокий платежеспособный потребительский спрос. По данным Минпромэнерго России, если в 2005 г. 54% приобретаемых автомобилей в России покупалось в сегменте до \$10 тысяч, а 18% – в сегменте до \$20 тысяч, то в 2006 г. динамика покупок серьезно изменилась: 46% автомашин покупается в сегменте до \$10 тысяч и 23% машин — в сегменте до \$20 тысяч. Анализ структуры возрастающего импорта позволяет отметить, что достаточно существенно уменьшилась доля ввоза подержанных импортных автомобилей.

Влияние импорта значительно дифференцируется по различным секторам экономики и товарным рынкам. Например, на рынке промежуточных товаров ввоз отдельных видов сырья, комплектующих для бытовой техники, компонентов для автосборки в рамках автосборочных проектов оказывает позитивное воздействие на процессы реструктуризации и уровень деловой активности отечественных производителей. На рынке товаров инвестиционного машиностроения наращивание импорта выступает одним из основных факторов реализации инвестиционных проектов, модернизации производства и внедрения технологических инноваций. Вместе с тем отмечается обострение конкуренции с импортом, в частности, в таких машиностроительных производствах, как станкостроение, сельскохозяйственное машиностроение, производство строительной дорожной техники, автомобилестроение. Для этих производств характерным оставались низкая инвестиционная активность, высокий износ основных фондов, отсталые технологии. Для этих сфер деятельности одним из перспективных направлений развития является активное внедрение механизма промышленной сборки и перенос деятельности иностранных компаний на российскую территорию.

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 снижения выпуска российских легковых автомобилей и переориентация спроса на продукцию иностранных производителей явилась более гибкая ценовая и сбытовая политика дилеров иностранных компаний.

Системная проблема транспортного машиностроения России заключается в дисбалансе между структурой производственных мощностей, техническим уровнем продукции транспортного машиностроения и спросом отечественного железнодорожного транспорта на современный высокопроизводительный подвижной состав. Устойчивый экономический рост на протяжении последних 7 лет привел к росту грузовых и пассажирских перевозок, в том числе железнодорожным транспортом, что, в свою очередь, вызвало значительное увеличение спроса на продукцию транспортного машиностроения. В результате российские производители начали увеличивать загрузку имеющихся мощностей, активно инвестировать в развитие производственных мощностей и задействовать свободные непрофильные мощности. Помимо этого, предприятия отрасли испытывают дефицит высококвалифицированных рабочих и инженерных кадров.

Негативное влияние на динамику транспортного машиностроения в 2006 г. оказало снижение инвестиций в железнодорожный транспорт на 6,4% по сравнению с январем – сентябрем 2005 г. Крупнейшим заказчиком транспортного машиностроения является ОАО «Российские железные дороги», которое владеет 70% парка грузовых вагонов, почти 100% парка пассажирских вагонов, около 65% парка локомотивов. В настоящее время в России практикуется заключение краткосрочных (на срок до года) контрактов на поставку продукции транспортного машиностроения. В высокотехнологичных подотраслях транспортного машиностроения (производство тягового и пассажирского подвижного состава) это не позволяет эффективно планировать свою деятельность, в том числе разработку современных моделей подвижного состава. Отсутствие практики заключения долгосрочных контрактов тесно связано с системой ценообразования на продукцию, поставляемую ОАО «РЖД». В настоящее время отсутствует согласованный с ОАО «РЖД» механизм определения и корректировки цен в связи с изменением цен на материалы и комплектующие.

Отличительной особенностью транспортного машиностроения является высокая доля государственного капитала в предприятиях отрасли вследствие ее стратегического значения для национальной и экономической безопасности. В этой связи одним из основных направлений институционального развития транспортного машиностроения является завершение структурной реформы на железнодорожном транспорте в части выделения из структуры ОАО «РЖД» промышленных активов и продажа их в собственность частным компаниям. Решение этой проблемы позволит изменить конкурентную среду на рынке продукции транспортного

машиностроения и обеспечить равные условия для всех участников транспортного рынка.

#### Динамика выпуска потребительских товаров

Комплекс отраслей, производящих потребительские товары, оказался не в состоянии поддерживать устойчивые темпы роста в течение длительного времени, что в значительной степени связано с отсутствием серьезных качественных изменений в технологии и структуре производства.

По мере укрепления рубля и смещения потребительских предпочтений в средние ценовые сегменты по соотношению «цена/качество» российские производители не выдерживают конкуренции с импортом. Исключением являются компании, которые благодаря модернизации и реконструкции производства, выстраиванию принципиально новой системы маркетинга и логистики заняли нишевые позиции после девальвации 1998 г. Конкурентоспособность отечественных производителей продуктов питания поддерживалась активной инвестиционной политикой и действующим механизмом квот на импорт по некоторым видам продуктов. Однако созданный потенциал оказался недостаточным для поддержания устойчивой тенденции роста производства, производительности труда и эффективности. Фиксировалось также и замедление темпов развития пищевых производств относительно динамики розничного товарооборота. В 2005–2006 гг. на фоне усиления инвестиционной поддержки фиксируется ускорение темпов роста пищевых производств. Индекс роста в 2006 г. составил 105,4% против 104,3% в 2005 г. и минимального за последние 8 лет уровня 2,9% в 2004 г.

В производстве непродовольственных товаров российские производители, как правило, не компенсировали снижение ценовой конкурентоспособности модернизацией производства, что, в конечном счете, привело к замедлению темпов выпуска товаров потребительского спроса и перманентному кризису в текстильном, швейном и кожевенно-обувном производствах.

Важным рычагом для ускорения модернизации легкой промышленности и расширения производства явилась ликвидация таможенных пошлин на импортное технологическое оборудование. В октябре 2005 г. правительство предоставило отечественным компаниям легкой промышленности на 9 месяцев право беспошлинного ввоза 45 видов оборудования. По данным Минпромэнерго России, это позволило предприятиям закупить 160,9 тыс. единиц современного оборудования и сэкономить 122 млн руб. В 2006 г. (январь – сентябрь) в текстильное и швейное производство было вложено 2,1 млрд руб. (122,3% к уровню предыдущего года), а в кожевенно-обувную промышленность – 0,8 млрд руб. (230,0%). Позитивное влияние процессов модернизации поддерживалось изменением норм беспошлинного ввоза товаров частными лицами и усилением контроля за таможенными органами. В результате в 2006 г. впервые после 2002 г. зафиксирована положительная динамика текстильного и швейного производства (107,3%), производства кожи, изделий из кожи и обуви (116,7%). Однако поскольку объемы

производства по этим видам деятельности составляют примерно 20–23% уровня дореформенного 1991 г., это не оказало значимого влияния на внутренний спрос. Текстильное и швейное производство входит в группу обрабатывающих производств, характеризующихся критическими показателями износа основных фондов. Коэффициент выбытия основных фондов за ветхостью износа более чем в 4 раза превышает показатель обновления фондов. В текстильном и швейном производствах происходит абсолютное уменьшение объема основного капитала. Кризис производства привел к резкому сокращению спроса на рабочую силу. За последние три года среднегодовая численность промышленно-производственного персонала в текстильном, швейном и кожевенно-обувном производствах сократилась более чем на 22%. Низкую привлекательность этих видов деятельности определил и сложившийся уровень вознаграждения за труд. Заработная плата составила примерно 48–54% среднего уровня по обрабатывающим производствам промышленности. С одной стороны, несоответствие материально-технической базы и квалификации труда рыночным критериям определило снижение конкурентоспособности отечественных непродовольственных товаров относительно импорта, а с другой – при сложившемся соотношении курса валют оно привело к расширению ниш для иностранных товаров. Российские производства легкой промышленности занимают одно из последних мест и по привлекательности для иностранных инвесторов. На начало 2006 г. накопленный объем иностранных инвестиций в отрасль составил 147 млн долл. против 5781 млн долл. в пищевые производства.

Условием, ослабляющим отрицательное влияние производства текстильных, швейных товаров, обуви на формирование ресурсов рынка непродовольственных товаров отечественного производства, является ускорение темпов выпуска бытовых приборов, предметов обустройства жилища. Динамика выпуска мебели и строительных материалов (107,8%) 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.

#### Выпуск товаров промежуточного спроса

Динамика производства товаров промежуточного спроса с 2002 г. находилась в области положительных значений. Характер функционирования металлургического, химического, деревообрабатывающего производства определялся уровнем внешнего и внутреннего спроса.

Химический комплекс является базовым сегментом российской экономики. В структуре промышленности по объему товарной продукции его удельный вес составляет около 5,5%. В отрасли сосредоточено более 4,5% основных фондов промышленности страны. Предприятия обеспечивают

около 5,4% общероссийского объема валютной выручки. За 2000–2005 гг. объем производства химической продукции увеличился в 1,45 раза. С 2000 г. в отрасли фиксируется ослабление динамики развития и систематическое снижение рентабельности производства. Ситуация усугубляется неконкурентоспособностью отечественной продукции на внешнем рынке, смещением предпочтений на внутреннем рынке в сегмент импортных товаров и недостаточно высокой покупательной способностью производителей и населения. Низкие потребительские качества, ограниченный ассортимент ряда отечественных химикатов, неразвитость инфраструктуры внутреннего рынка, неготовность потребляющих секторов экономики к переработке и использованию ряда материалов (прежде всего полимерных) объективно создают условия для расширения импорта химической продукции. Например, душевое потребление пластмасс и многих других видов химической продукции в России в 2–4 раза ниже уровня потребления в промышленно развитых странах. Дисбаланс между производством и переработкой полимеров приводит к тому, что Россия является импортером готовых изделий, в том числе изготовленных за рубежом из отечественных полимеров. В структуре внутреннего потребления существенно возросла доля импорта по изделиям из пластмасс (до 72%), по химическим волокнам и нитям (до 65%), по синтетическим красителям и полистиролу (до 58%), по лакокрасочным материалам (до 50%).

В 2006 г. прирост химического производства составил 1,9% против 2,6% в предыдущем году, а производство резиновых и пластмассовых изделий увеличилось на 11,7% против 5,5%. Структурные сдвиги в химическом производстве определяются восстановлением экономического роста производства лакокрасочной продукции (123% к 2005 г.), основных химических веществ (101,6%) на фоне неустойчивой динамики производства фармацевтической продукции и спада производства искусственных и синтетических волокон (табл. 14).

Таблица 14

**Производство основных видов продукции химического производства и производства резиновых и пластмассовых изделий в 2000–2006 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Химическое производство</b>							
Серная кислота в моногидрате, млн т	8,3	8,2	8,5	8,8	9,2	9,5	9,3
Кальцинированная сода (100%), тыс. т	2201	2339	2385	2386	2576	2582	2,8
Каустическая сода (100%), тыс. т	1241	1197	1146	1113	1188	1245	1266
Минеральные удобрения – всего, тыс. т	12213	13026	13562	14053	15800	16625	16170
В том числе:							
азотные	5818	5890	5968	5995	6591	6725	6879
фосфатные, включая фосфоритную муку	2379	2391	2513	2593	2802	2766	2772
калийные	4016	4745	5080	5465	6405	7131	6511
Химические средства защиты растений, тыс. т	10,6	13,0	10,9	8,3	8,4	10,1	11,0
Синтетические смолы и пластические массы, тыс. т	2576	2771	2922	3118	3304	3418	3671

*Продолжение таблицы 14*

	1	2	3	4	5	6	7	8
В том числе:								
полистирол и сополимеры стирола		92,2	106	108	135	165	228	278
поливинилхлоридная смола и сополимеры винилхлорида		480	487	528	547	563	580	592
полиэтилен		923	951	1012	1038	1069	1049	1075
полипропилен		233	260	269	286	294	349	376
Лакокрасочные материалы, тыс. т		575	628	606	597	698	721	886
Химические волокна и нити – всего		164	158	159	187	188	158	152
<b>Производство резиновых и пластмассовых изделий</b>								
Шины автомобильные, для сельскохозяйственных машин, мотоциклов и мотороллеров, млн шт.		29,9	33,7	35,8	38,6	39,5	41,4	39,8
В том числе:								
для грузовых автомобилей, автобусов и троллейбусов		10,1	11,4	10,9	11,7	11,7	11,7	10,9
для легковых автомобилей		17,7	19,7	22,2	24,2	25,1	27,3	27,6
Трубы и детали трубопроводов из термопластов, тыс. т		50,7	61,7	59,6	65,2	75,4	95,0	115,0

Источник: Росстат.

При достаточно высокой емкости внутреннего рынка химической продукции основными факторами, сдерживающими функционирование химического комплекса, являются:

- высокая степень физического износа оборудования и отсталость технологий;
- опережающие темпы роста цен и тарифов на продукцию естественных монополий;
- ограниченность инвестиционных ресурсов;
- проблемы с обеспечением предприятий отрасли основными видами сырья, особенно углеводородного (прямогонный бензин, сжиженные газы, этан, природный газ);
- сужение платежного спроса на продукцию малотоннажной химии на внутреннем рынке, в первую очередь оборонной промышленностью.

Одной из актуальных проблем развития химической и нефтехимической промышленности является эффективное импортозамещение и снижение зависимости внутреннего рынка от влияния зарубежных компаний, сокращение экономически необоснованного импорта химикатов, для производства которых в стране имеются достаточные условия развития. Решение этой проблемы позволит наполнить внутренний рынок качественной и относительно недорогой по сравнению с импортной социально-ориентированной продукцией, обеспечить возрастающие потребности внутреннего рынка в химикатах и новых материалах, расширить ассортимент выпускаемой продукции, а также объем экспорта конечной продукции.

Приоритетным направлением инвестиционной политики является повышение инвестиционной привлекательности химического комплекса за счет снижения инвестиционных рисков и эффективной защиты прав и интересов отечественных и иностранных инвесторов. Поскольку нефтехимические производства находятся в жесткой производственно-технологической зависимости от нефте-, газодобывающих и перерабатывающих производств, то необходимо соотносить объемы

инвестиций в обновление производственного аппарата и расширение сырьевой базы соответствующих видов деятельности. В противном случае может возникнуть дисбаланс производственных мощностей отраслей химического комплекса и мощностей, обеспечивающих их основными видами сырья. Безусловно, позитивное влияние на уровень и динамику инвестиционных расходов окажут изменения в отраслевой и видовой структурах химического комплекса в направлении сокращения удельного веса сырьевых производств.

В этой связи особую актуальность для химического комплекса имеет формирование крупных интегрированных научно-производственных структур, которые позволяют наиболее полно реализовать преимущества законченных технологических цепочек – от добычи и переработки углеводородного сырья, на основе которого производится около 80% химической и нефтехимической продукции, до выпуска и реализации ее важнейших видов. В настоящее время активизируются процессы создания вертикально-интегрированных структур с целью обеспечения производства конечной продукции на российских заводах. Достаточно стабильно функционирует созданный РАО «Газпром» нефтехимический холдинг АК «Сибур». В конце 1999 г. НК «ЛУКОЙЛ» приобрела контрольные пакеты акций крупных химических предприятий. Крупными вертикально-интегрированными холдингами являются НК «Татнефть», в состав которой входят ОАО «Ефремовский завод синтетического каучука», ОАО «Нижекамсктехуглерод» и ОАО «Нижекамскшина», и «АМТЕЛ», в составе которого ОАО «Волгоградский завод технического углерода», ОАО «Кировский шинный завод» и ОАО «Красноярский шинный завод». Другим направлением в развитии вертикально-интегрированных структур является создание кемеровского регионального холдинга «Сибирская химическая компания» с целью возрождения химической промышленности Кузбасса.

#### Добычающие производства

##### 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 2006 г. оказывала ценовая ситуация на мировом нефтяном рынке. Поскольку почти 75% производимой в стране нефти экспортируется в сыром или переработанном виде, уровень мировых цен на нефть фактически является основным фактором, определяющим доходы и финансовое положение российской нефтяной промышленности.

Мировые цены на нефть в 2006 г. находились на чрезвычайно высоком уровне. В июле 2006 г. цены на нефть достигли исторического максимума в номинальном выражении. Средняя цена нефти сорта Brent в июле 2006 г. составила 73,7 долл./барр., Urals – 69,2 долл./барр. 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 при этом фактически отказалась от поддержания мировых цен на нефть в границах ранее установленного данной организацией целевого ценового диапазона 22–28 долл./барр. и продемонстрировала существенное изменение ценовой политики.

Несмотря на чрезвычайно высокий уровень цен на нефть, проводившиеся в 2006 г. конференции ОПЕК неизменно подтверждали действие установленной еще в середине 2005 г. квоты добычи нефти странами – членами организации в размере 28,0 млн барр. в сутки. А в октябре 2006 г., в условиях некоторого снижения мировых цен на нефть (средняя цена нефти корзины ОПЕК в октябре 2006 г. составила 55 долл./барр.), на консультативной встрече представителей стран ОПЕК было принято решение о сокращении добычи нефти на 1,2 млн барр. в сутки начиная с 1 ноября 2006 г. Затем на декабрьской (2006 г.) конференции ОПЕК постановили сократить уровень добычи нефти странами – членами организации еще на 500 тыс. барр. в сутки с 1 февраля 2007 г.

Таким образом, фактическое поведение ОПЕК свидетельствует о существенном смещении ценовых ориентиров данной организации, о ее стремлении поддерживать цены на нефть на уровне значительно выше 50 долл./барр. В то же время за пределами ОПЕК существенное влияние на динамику производства нефти оказало снижение темпов роста добычи нефти в России. Можно также отметить и существование в 2006 г. достаточно значительных геополитических рисков, которые способствовали повышению мировых цен на нефть, а именно проблемы, связанные с Ираком и Ираном, и военные действия Израиля на территории Ливана.

Как результат, цена нефти сорта Brent в 2006 г. составила в среднем 65,2 долл./барр., а цена российской нефти Urals – 61,2 долл./барр. Средняя цена корзины нефти ОПЕК в 2006 г. составила 61,1 долл./барр. Средняя цена российской нефти Urals на мировом (европейском) рынке в 2006 г. была на 20,6% выше среднего уровня предыдущего года (табл. 15).

Таблица 15

**Мировые цены на нефть в 2000–2006 гг.,  
долл./барр.**

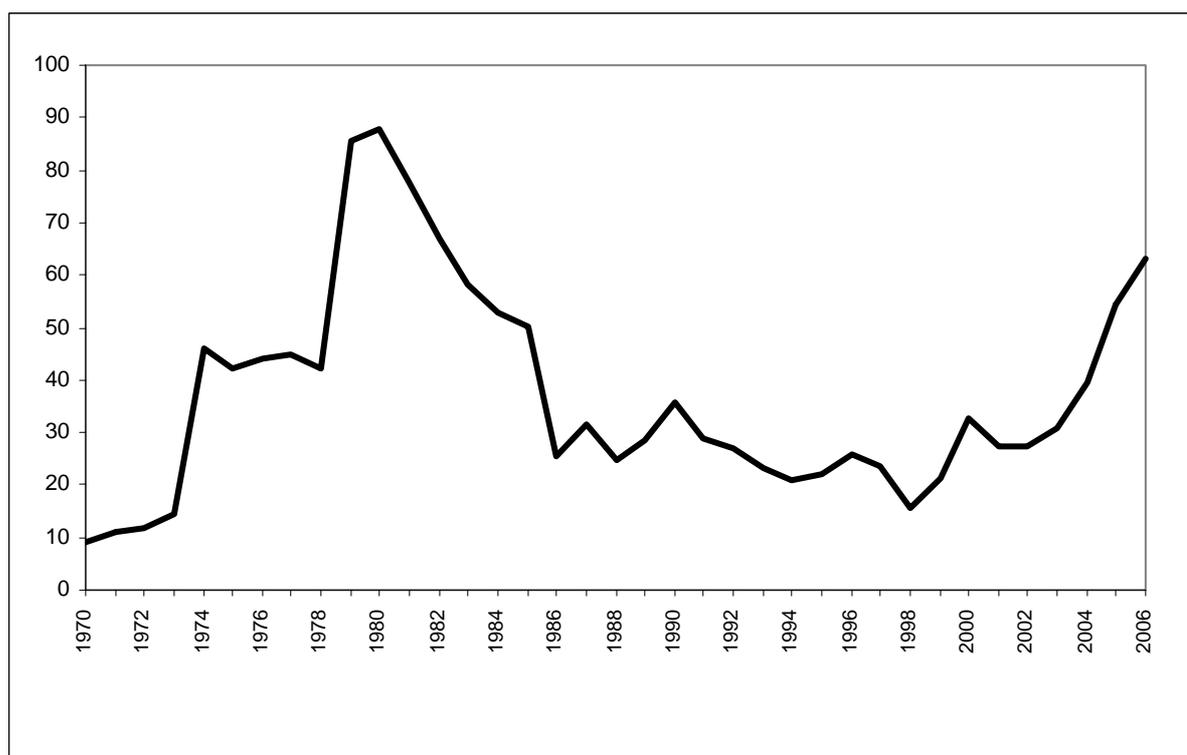
	2000	2001	2002	2003	2004
Цена нефти Brent, Великобритания	28,50	24,44	25,02	28,83	38,21
Цена нефти Urals, Россия	26,63	22,97	23,73	27,04	34,45
Цена корзины нефти стран-членов ОПЕК	27,60	23,12	24,34	28,13	36,05

Продолжение табл. 15

	2005	2006 1 кв.	2006 2 кв.	2006 3 кв.	2006 4 кв.	2006
Цена нефти Brent, Великобритания	54,38	61,75	69,62	69,49	59,68	65,16
Цена нефти Urals, Россия	50,75	58,25	64,79	65,39	56,53	61,24
Цена корзины нефти стран-членов ОПЕК	50,64	57,65	64,72	65,68	56,11	61,08

Источник: OECD International Energy Agency, OPEC.

Уровень мировых цен на нефть, наблюдавшийся в 2006 г., является чрезвычайно высоким не только для периода пореформенного развития российской экономики, но и с точки зрения всей исторической ретроспективы. За период с 1900 г. более высокий уровень мировых цен на нефть в реальном выражении наблюдался лишь в 1979–1982 гг. Например, в 1980 г. среднегодовая мировая цена на нефть в реальном выражении (в ценах 2005 г.) составила 87,7 долл./барр. при номинальном значении 36,8 долл./барр. (рис. 8). Для сравнения можно отметить, что в 1998 г. среднегодовая цена нефти Brent в реальном выражении составляла лишь 15,7 долл./барр. (12,7 долл./барр. в номинальном выражении), а в среднем в 1990-е годы – 24,4 долл./барр.



\* Цены 2005 г. 1970–1983 – Arabian Light, 1984–2006 – Brent.

Источник: ВР.

Рис. 8. Мировая цена на нефть в реальном выражении в 1970–2006 гг.\*, долл./барр.

В рамках 2006 г. наиболее высокие цены на нефть (73,7 долл./барр. для нефти Brent) наблюдались в июле, когда Израиль начал военные действия на территории Ливана и возникли опасения относительно втягивания в конфликт других стран региона и сокращения поставок нефти на мировой рынок. В сентябре – октябре цены на нефть заметно снизились (цена нефти Brent в октябре составила 57,8 долл./барр.). Основными причинами такого падения мировых цен на нефть явились расширение производства нефти в странах, не входящих в ОПЕК, и относительное уменьшение напряженности на Ближнем Востоке после окончания военных действий Израиля на территории Ливана, а также снижения ожиданий силового разрешения иранской проблемы администрацией США. В декабре под воздействием сокращения добычи нефти странами ОПЕК, предпринятого с 1 ноября 2006 г., цена Brent повысилась до 62,3 долл./барр. (табл. 16).

Таблица 16

**Цены на нефть сортов Brent и Urals в 2006 г., долл./барр.**

	2006 январь	2006 февраль	2006 март	2006 апрель	2006 май	2006 июнь
Цена нефти Brent, Великобритания	63,05	60,12	62,09	70,35	69,83	68,69
Цена нефти Urals, Россия	59,57	57,06	58,11	64,95	65,09	64,51

Продолжение табл. 16

	2006 июль	2006 август	2006 сентябрь	2006 октябрь	2006 ноябрь	2006 декабрь
Цена нефти Brent, Великобритания	73,66	73,11	61,71	57,80	58,92	62,33
Цена нефти Urals, Россия	69,20	68,49	59,47	55,68	55,95	57,95

Источник: OECD/IEA, ОПЕК.

Развитие нефтегазового сектора экономики России в 2006 г. характеризовалось сохранением тенденции роста производства нефти, нефтепродуктов и природного газа, сложившейся в 2000–2005 гг. Добыча нефти, включая газовый конденсат, в 2006 г. достигла 480 млн т. Данный показатель на 15,7% ниже предкризисного максимума, достигнутого в 1987 г., когда добыча нефти составила 569,4 млн т, и на 59% выше минимального уровня 1996 г., когда добыча упала до 301,3 млн т. Причинами значительного роста добычи нефти в последние годы стали расширение возможностей экспорта (в частности, благодаря созданию Балтийской трубопроводной системы и использованию железнодорожного транспорта), а также рост внутреннего спроса.

В то же время темпы роста добычи нефти в 2005–2006 гг. существенно снизились. Если в 2002–2004 гг. прирост добычи нефти, включая газовый конденсат, достигал 8,9–11% в год, то в 2006 г. прирост добычи составил лишь 2,1%. Это является признаком истощения резервов быстрого увеличения добычи нефти в стране за счет интенсификации разработки действующих месторождений и свидетельствует о необходимости

достаточно активных действий по освоению новых нефтяных месторождений (в частности, в восточной части страны).

Объем первичной переработки нефти в 2006 г. увеличился на 5,7%, а глубина переработки нефти повысилась до 71,9% (в 2005 г. данный показатель составил 71,6%). Продолжался начавшийся в 2002 г. рост добычи природного газа, составивший в 2006 г. 2,4% (табл. 17).

Таблица 17

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа  
в 2000–2006 гг., % к предыдущему году**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	107,7	109,0	111,0	108,9	102,2	102,1
Первичная переработка нефти	102,7	103,2	103,3	102,7	102,6	106,2	105,7
Автомобильный бензин	103,6	100,6	104,9	101,2	103,8	104,8	107,4
Дизельное топливо	104,9	102,0	104,7	102,0	102,7	108,5	107,0
Топочный мазут	98,3	104,2	107,1	100,3	97,8	105,8	104,5
Газ естественный,	98,5	99,2	101,9	103,4	101,6	100,5	102,4

Источник: Росстат.

Наибольшие объемы нефти в 2006 г. были добыты нефтяными компаниями «ЛУКОЙЛ», «Роснефть», ТНК-ВР, «Сургутнефтегаз» и «Газпром». На долю этих 5 компаний приходится почти 75% общей добычи нефти в стране. Основная часть добычи «Роснефти» (68,5%) была обеспечена «Юганскнефтегазом», выделенным из состава «ЮКОСа» и присоединенным к «Роснефти» в конце 2004 г. На предприятиях «ЮКОСа» продолжалось сокращение добычи. В 2005 г. добыча нефти «ЮКОСом» (без «Юганскнефтегаза») снизилась на 24,5% по сравнению с предыдущим годом, а в январе – сентябре 2006 г. – на 12,5%. В результате доля компании на российском нефтяном рынке упала до 4,5%. В то же время на нефтяном рынке резко выросла доля «Газпрома» благодаря приобретения последнего нефтяной компании «Сибнефть». Удельный вес «Газпрома» (включая «Газпром нефть», созданную для управления нефтяными активами «Газпрома») в общероссийской добыче нефти в 2006 г. составил 9,6%. В итоге доля государственных компаний («Роснефти» и «Газпрома», включая «Газпром нефть») на российском нефтяном рынке в 2006 г. достигла 26,6%. Операторами соглашений о разделе продукции в 2006 г. было добыто 1,1% российской нефти. На долю прочих производителей, к которым относятся около 150 мелких нефтедобывающих организаций, приходится лишь 4,1% добычи нефти в стране (табл. 18).

Повышение роли государственных компаний в нефтяном секторе является достаточно характерной тенденцией последних лет. Существенное усиление позиций госкомпаний в нефтяном секторе произошло за счет приобретения ими активов частных компаний (в 2004 г. – «Юганскнефтегаза», в 2005 г. – «Сибнефти»). В декабре 2006 г. «Газпром» приобрел контрольный пакет акций в проекте «Сахалин-2», который реализуется зарубежными

инвесторами<sup>8</sup>. В перспективе можно ожидать увеличения доли госкомпаний на нефтяном рынке за счет реализации проекта «Сахалин-2», а также возможного приобретения госкомпаниями нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих активов компании «ЮКОС», которая в минувшем году была признана банкротом. Только за счет приобретения госкомпаниями оставшихся активов «ЮКОСа» их доля в общероссийской добыче нефти может достигнуть 31%.

В производстве газа традиционно доминирует «Газпром», доля которого в общероссийской добыче в 2006 г. составила 83,9%. 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 «ЛУКОЙЛ», «Роснефть» и «Сургутнефтегаз».

Таблица 18

**Структура производства нефти и газа в 2006 г. \***

	Добыча нефти, млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча газа, млрд куб. м	Доля в общей добыче, %
<b>Россия, всего</b>	<b>480,5</b>	<b>100,0</b>	<b>656,2</b>	<b>100,0</b>
«ЛУКОЙЛ»	90,4	18,8	14,1	2,1
«Роснефть»	81,7	17,0	13,6	2,1
ТНК-ВР	72,4	15,1	8,7	1,3
«Сургутнефтегаз»	65,6	13,7	14,6	2,2
«Газпром» + »Газпром нефть»	46,1	9,6	552,4	84,2
В том числе:				
«Газпром»	13,4	2,8	550,3	83,9
«Газпром нефть»	32,7	6,8	2,1	0,3
«Татнефть»	25,4	5,3	0,7	0,1
«Слав-нефть»	23,3	4,8	0,9	0,1
«ЮКОС»	21,5	4,5	1,9	0,3
«РуссНефть»	14,8	3,1	1,6	0,2
«Башнефть»	11,7	2,4	0,3	0,0
«НОВАТЭК»	2,6	0,5	28,8	4,4
Операторы СРП	5,1	1,1	1,0	0,2
Прочие производители	19,9	4,1	17,6	2,7
<b>Справочно:</b>				
<b>Госкомпании, всего:</b>				
«Роснефть»+ «Газпром» + + «Газпром нефть»	127,8	26,6	566,0	86,3
В том числе:				
«Юганскнефтегаз»	56,0	11,7	1,5	0,2

\* По организационной структуре сектора на 31.12.2006 г.

Источник: Минпромэнерго России, расчеты авторов.

В январе – сентябре 2006 г. наблюдался значительный рост цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке, обусловленный ростом мировых цен. Цены производителей на нефть, автобензин, дизельное топливо и топочный мазут в 2006 г. достигли максимальных значений за весь пореформенный период. В сентябре 2006 г. средняя внутренняя цена на нефть (цена производителей) в долларовом выражении достигла 232,1 долл. за тонну, а

<sup>8</sup> Оператор проекта «Сахалин-2» – компания Sakhalin Energy Investment Company, акционерами которой являются компании Royal Dutch/Shell (Нидерланды/Великобритания), Mitsui и Mitsubishi (Япония). Проект реализуется на условиях соглашения о разделе продукции.

средняя цена на автомобильный бензин – 478,7 долл. за тонну, что является максимальным уровнем цен на нефть и автобензин за весь пореформенный период (табл. 19). В октябре – декабре 2006 г. под влиянием снижения мировых цен на нефть цены на внутреннем рынке заметно снизились.

Возросли также внутренние цены на природный газ. Цены производителей на газ заметно превысили преддевальвационный уровень и в сентябре 2006 г. достигли 16,1 долл. за 1 тыс. куб. м. Средняя цена приобретения газа в промышленности, включающая как стоимость производства газа, так и затраты на его транспортировку и торгово-сбытовую надбавку, в сентябре 2006 г. достигла 58,8 долл. за 1 тыс. куб. м. В конце года цена производителей газа составила 14,4 долл. за 1 тыс. куб. м, цена приобретения газа в промышленности – 60,1 долл. за 1 тыс. куб. м.

*Таблица 19*

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ в долларовом выражении в 2000–2006 гг. (средние цены производителей, долл./т)**

	2000 декабрь	2001 декабрь	2002 декабрь	2003 декабрь	2004 декабрь
Нефть	54,9	49,9	60,7	70,1	123,5
Автомобильный бензин	199,3	151,5	168,8	236,9	333,1
Дизельное топливо	185,0	158,5	153,8	214,3	364,3
Топочный мазут	79,7	47,1	66,1	66,0	69,4
Газ, долл./тыс. куб. м	3,1	4,8	5,9	4,4	10,5

*Продолжение табл. 19*

	2005 декабрь	2006 июнь	2006 сентябрь	2006 декабрь
Нефть	167,2	207,3	232,1	168,4
Автомобильный бензин	318,2	400,7	478,7	416,5
Дизельное топливо	417,0	455,9	471,2	426,1
Топочный мазут	142,7	191,9	194,9	148,8
Газ, долл./тыс. куб. м	11,5	14,0	16,1	14,4

*Источник:* рассчитано по данным Росстата.

Экспорт нефти в натуральном выражении в 2006 г. по сравнению с предыдущим годом снизился на 2%, а нефтепродуктов – увеличился на 6,3% (табл. 20). Доля экспорта в производстве мазута в 2006 г. составила 74,3%, дизельного топлива – 57,3%, автомобильного бензина – 18,3% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла лишь 7,2%, в 2005 г. – 18,5%). В 2006 г., как и в 2005 г., наблюдалось сокращение импорта светлых нефтепродуктов. В 2006 г. импорт автомобильного бензина снизился на 11,2% по сравнению с предыдущим годом, а доля импорта в ресурсах бензина составила лишь 0,02% (для сравнения: в 1-м полугодии 1998 г., т.е. до девальвации рубля, удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%, в 2005 г. – 0,03%).

Впервые за последние годы сократился экспорт газа, что было обусловлено уменьшением его поставок в страны СНГ (поставки газа в эти страны в 2006 г. сократились на 13,8%).

Таблица 20

**Экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России,  
% к предыдущему году**

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Нефть, всего</b>	<b>113,9</b>	<b>117,8</b>	<b>115,0</b>	<b>98,4</b>	<b>98,0</b>
В том числе:					
в страны – не члены СНГ	109,9	118,9	116,3	99,1	98,0
в страны СНГ	137,3	112,4	108,3	94,9	98,0
<b>Нефтепродукты, всего</b>	<b>118,5</b>	<b>103,6</b>	<b>105,5</b>	<b>117,9</b>	<b>106,3</b>
В том числе:					
в страны – не члены СНГ	119,1	102,6	104,9	119,1	104,5
в страны СНГ	102,8	132,3	117,9	94,6	148,8
<b>Газ, всего</b>	<b>102,4</b>	<b>102,0</b>	<b>105,5</b>	<b>103,7</b>	<b>97,6</b>

Источник: Росстат.

Как показывает анализ данных о производстве и экспорте нефти и нефтепродуктов (табл. 21), примерно 75% дополнительно добытой в 2006 г. нефти было потреблено на внутреннем рынке, а 25% – экспортировано в виде произведенных из нее нефтепродуктов. Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2006 г. достиг 349,4 млн т, т.е. увеличился на 2,5 млн т по сравнению с предыдущим годом. В результате удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти составил 72,8%, при этом чистый экспорт нефти составил 51,3% ее производства. Удельный вес чистого экспорта в производстве газа в 2006 г. составил 29,9%.

Таблица 21

**Соотношение производства, потребления и экспорта  
энергоресурсов в 2000–2006 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Нефть, млн т</b>							
Производство	323,2	348,1	379,6	421,4	458,8	470,0	480,0
Экспорт, всего	144,5	159,7	187,5	223,5	257,4	252,5	248,4
Экспорт в страны – не члены СНГ	127,6	137,1	154,8	186,4	217,3	214,4	211,2
Экспорт в страны СНГ	16,9	22,7	32,7	37,1	40,1	38,0	37,3
Чистый экспорт	138,7	154,7	181,3	213,4	253,2	250,1	246,1
Внутреннее потребление	123,0	122,9	123,5	129,8	124,2	123,1	130,6
Чистый экспорт, % к производству	42,9	44,4	47,8	50,6	55,2	53,2	51,3
<b>Нефтепродукты, млн т</b>							
Экспорт, всего	61,9	70,8	75,0	78,4	82,1	97,0	103,5
Экспорт в страны – не члены СНГ	58,4	68,3	72,5	74,9	78,0	93,1	97,7
Экспорт в страны СНГ	3,5	2,5	2,6	3,5	4,1	3,9	5,8
Чистый экспорт	61,5	70,5	74,8	78,2	81,4	96,8	103,3

*Продолжение таблицы 21*

1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Нефть и нефтепродукты, млн т</b>							
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	200,2	225,2	256,1	291,6	334,6	346,9	349,4
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, % к производству нефти	61,9	64,7	67,5	69,2	72,9	73,8	72,8
<b>Природный газ, млрд куб. м</b>							
Производство	584,2	581,5	594,5	620,3	634,0	636,0	656,0
Экспорт, всего	193,8	180,9	185,5	189,3	200,4	207,3	202,8
Экспорт в страны – не члены СНГ	133,8	131,9	134,2	142,0	145,3	159,8	161,8
Экспорт в страны СНГ	60,0	48,9	51,3	47,3	55,1	47,5	41,0
Чистый экспорт	189,7	176,8	178,3	180,5	193,5	200,4	195,9
Внутреннее потребление	394,5	404,7	416,2	439,8	440,5	435,6	460,1
Чистый экспорт, % к производству	32,5	30,4	30,0	29,1	30,5	31,5	29,9

*Источник:* Росстат, Минпромэнерго России, Федеральная таможенная служба, расчеты авторов.

При некотором повышении доли нефтепродуктов в структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составивший более 70% общего экспорта нефти и нефтепродуктов. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на топочный мазут, используемый в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки, и дизельное топливо. Основная часть энергоресурсов (85% нефти, 94% нефтепродуктов и 80% газа) была экспортирована за пределы СНГ.

Как показывает анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период времени, суммарный чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2006 г. достиг исторического максимума и на 57,8 млн т (на 19,8%) 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 29,6% в 2006 г. (табл. 22). В условиях резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 130,6 млн т в 2006 г., т.е. более чем в 2 раза) удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7 до 72,8%. 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 (29,9% в 2006 г. против 28% в 1990 г.).

Таблица 22

**Чистый экспорт нефтепродуктов в 2002–2006 гг.**

	2002	2003	2004	2005	2006
Чистый экспорт нефтепродуктов, млн т	74,8	78,2	81,4	96,8	103,3
Доля нефтепродуктов в чистом экспорте нефти и нефтепродуктов, %	29,2	26,8	24,3	27,9	29,6

*Источник:* Федеральная служба государственной статистики, Федеральная таможенная служба, расчеты авторов.

Приведенные данные свидетельствуют о существенном усилении экспортной ориентации нефтяного сектора по сравнению с предреформенным периодом. Однако следует иметь в виду, что оно связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти в результате рыночной трансформации российской экономики.

Высокий уровень мировых цен на нефть, наблюдавшийся в 2006 г., обусловил значительный рост доходов в нефтяном секторе экономики. Суммарные доходы от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов (автомобильный бензин, дизельное топливо и мазут) в 2006 г. достигли 140,0 млрд долл., что является рекордным уровнем за весь пореформенный период (табл. 23). Для сравнения можно отметить, что минимальный уровень доходов от нефтяного экспорта наблюдался в условиях падения мировых цен на нефть в 1998 г., когда экспортная выручка составила лишь 14 млрд долл.

Таблица 23

**Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов в 2000–2006 гг., млрд долл.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	34,9	33,4	38,7	51,1	74,6	112,4	140,0

*Источник:* рассчитано по данным Росстата.

Доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте в 2006 г. достигла 65,2% (в 2004 г. данный показатель составлял 56,8%, в 2005 г. – 64,1%). Удельный вес сырой нефти в российском экспорте в 2006 г. составил 33,9% (в 2004 г. – 32,1%, в 2005 г. – 34,7%). Удельный вес нефти и основных видов нефтепродуктов (автомобильного бензина, дизельного топлива и мазута) в российском экспорте в 2006 г. составил 46,4%. Данные по структуре российского экспорта энергоресурсов приведены в табл. 24.

Таблица 24

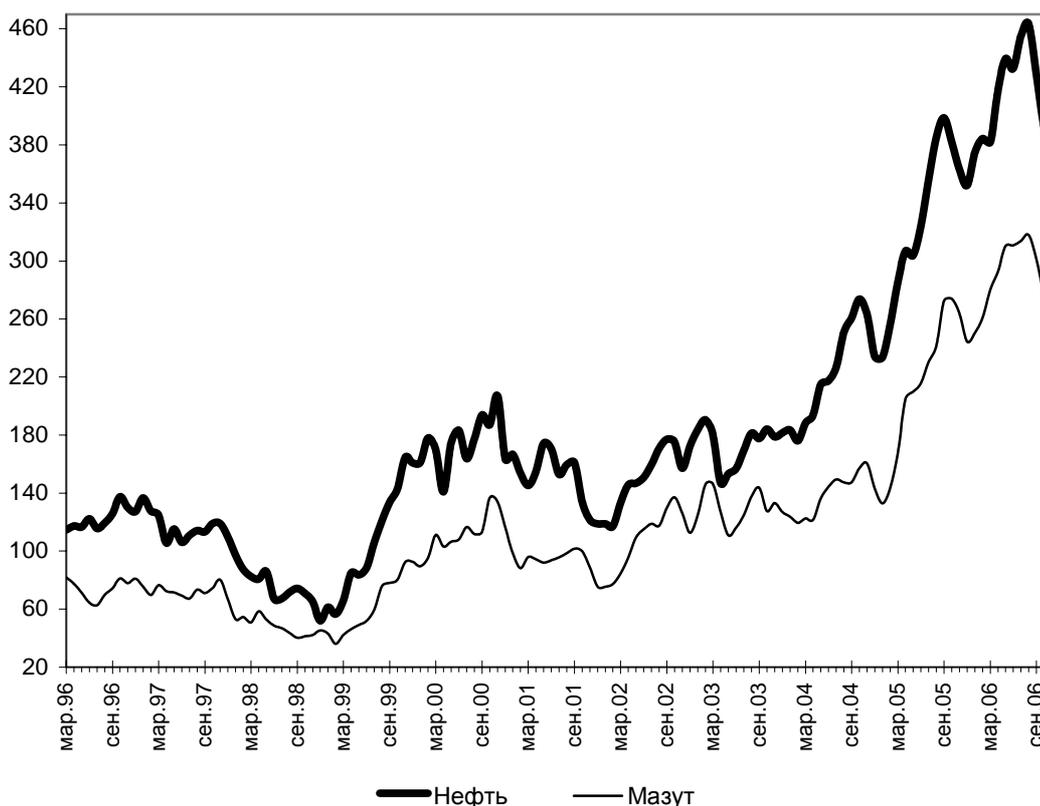
**Стоимость и удельный вес экспорта топливно-энергетических товаров в 2005–2006 гг.**

	2005		2006	
	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*
Топливо-энергетические товары, всего	154,7	64,1	196,8	65,2
В том числе:				
нефть	83,8	34,7	102,3	33,9
газ природный	31,4	13,0	43,8	14,5

\* В % к общему объему российского экспорта.

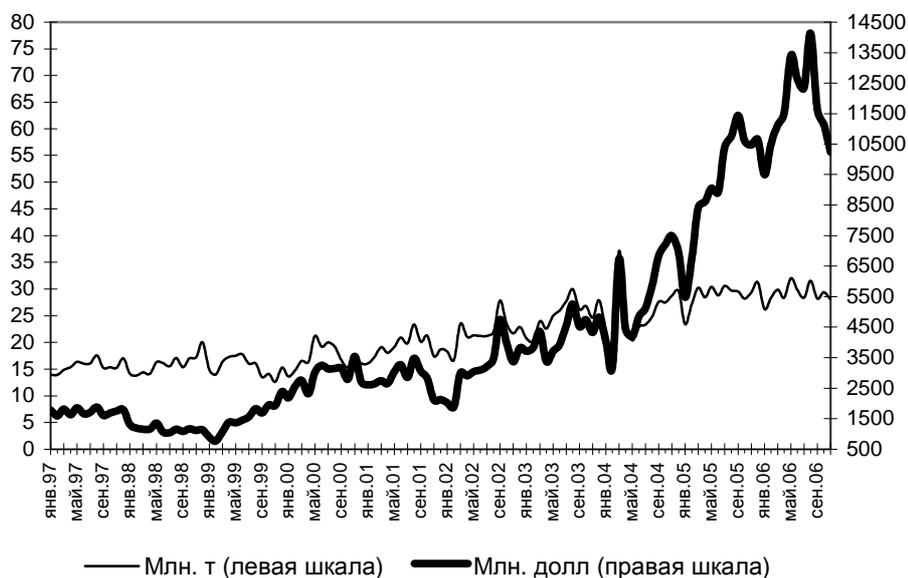
Источник: Росстат.

Динамика отдельных показателей развития нефтегазового сектора отражена на рис. 9–12 (стоимостные показатели – в текущих ценах).



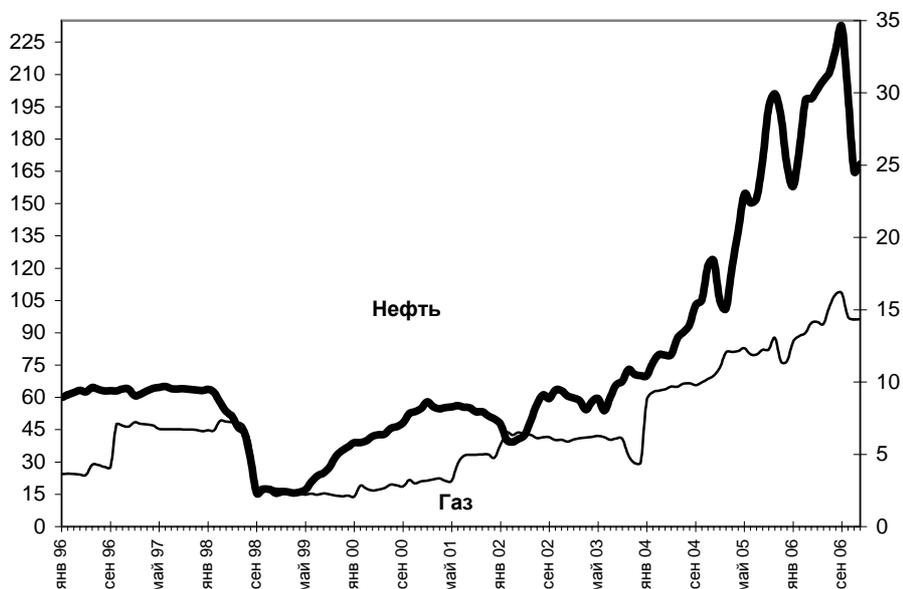
Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 9. Средние цены экспорта нефти и топочного мазута в 1996–2006 гг., долл./т



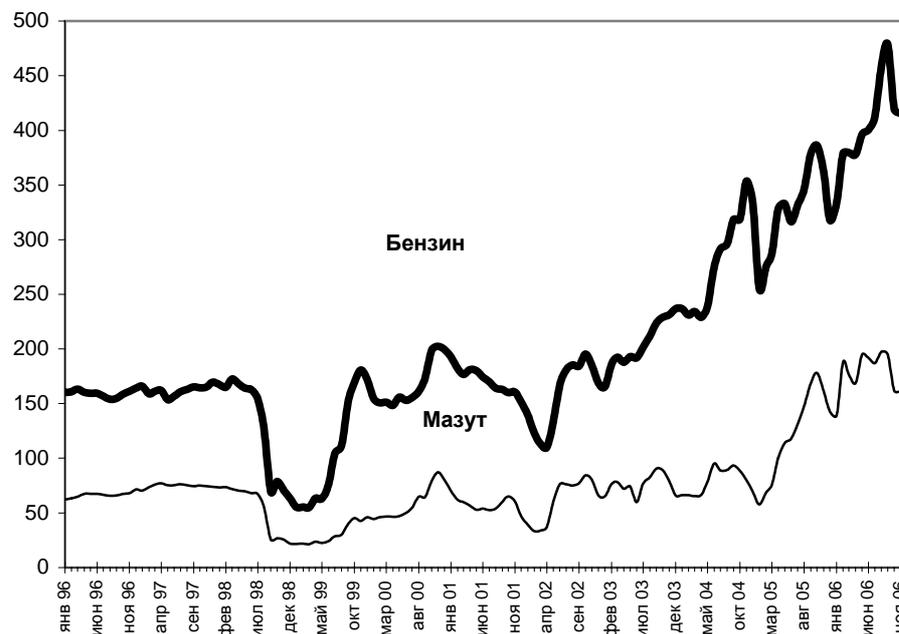
Источник: рассчитано по данным Росстата.

**Рис. 10.** Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражениях в 1997–2006 гг.



Источник: рассчитано по данным Росстата.

**Рис. 11.** Средние цены производителей на нефть (долл./т – левая шкала) и газ (долл./тыс. куб. м – правая шкала) в долларовом выражении в 1996–2006 гг.



Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 12. Средние цены производителей на автомобильный бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 1996–2006 гг., долл./т

Ряд факторов создают для России благоприятные спросовые и ценовые предпосылки для дальнейшего развития нефтяного сектора. По мере роста спроса на нефть в странах Западной и Восточной Европы и падения добычи нефти в Северном море будут расширяться возможности экспорта российской нефти в европейские страны. В то же время рост спроса на нефть в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, прежде всего в Китае, а также прогнозируемое значительное усиление их импортной зависимости создают чрезвычайно благоприятные возможности для выхода России на рынки стран этого региона, в первую очередь Китая, Южной Кореи и Японии, и значительного увеличения экспорта нефти в этом направлении. Расширение такого экспорта требует создания необходимой транспортной инфраструктуры, особенно для поставок нефти в Китай, и разработки нефтяных ресурсов восточной части страны.

Для освоения нефтяных ресурсов восточной части страны необходимы как прямое государственное участие в проектах создания транспортной инфраструктуры для экспорта нефти, так и проведение определенной налоговой политики, стимулирующей разработку новых месторождений. Поскольку освоение нефтяных месторождений в восточных регионах страны связано с относительно более высокими производственными затратами, такая налоговая политика должна включать определенные меры по стимулированию инвестиций.

**Новые элементы системы налогообложения  
нефтяного сектора**

В 2006 г. российская система налогообложения нефтяного сектора экономики была дополнена новыми элементами. Основными составляющими действующей системы налогообложения нефтяного сектора являются налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и экспортная пошлина. НДПИ был введен с начала 2002 г. вместо трех действовавших до этого платежей: платы за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть. С начала 2005 г. базовая ставка НДПИ при добыче нефти установлена в размере 419 руб. за 1 тонну, а коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть и применяемый к базовой ставке налога, определяется по формуле:

$$K_{ц} = (Ц - 9) \cdot P / 261,$$

где Ц – средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Urals, долл. за баррель;

P – среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком Российской Федерации (табл. 25).

Таблица 25

**Ставка НДПИ при добыче нефти в 2002–2006 гг.**

	2002–2003	2004	2005–2006
Базовая ставка НДПИ, руб./т	340	347	419
Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц)	$(Ц-8) \times P / 252$		$(Ц-9) \times P / 261$

Источник: Федеральный закон от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ, Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ.

В результате применения поправочного коэффициента фактическая ставка налога существенным образом зависит от уровня мировых цен на нефть. Так, 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 Urals до 9 долл./барр. до 5,5 при цене нефти 60 долл./барр. Соответственно увеличивается применяемая ставка налога (табл. 26).

Таблица 26

**Ставка НДПИ при добыче нефти при налоговой  
системе 2005–2006 гг., руб./т**

	Цена нефти Urals, долл./барр.				
	20	30	40	50	60
Базовая ставка НДПИ	419	419	419	419	419
Коэффициент Кц	1,1924	2,2764	3,3604	4,4444	5,5284
Фактическая ставка НДПИ	500	954	1408	1862	2316

Введение НДС позволило значительно повысить бюджетную эффективность налоговой системы, нейтрализовать негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования, обеспечить прозрачность установления налоговых ставок, приблизить российскую систему налогообложения к мировой практике.

В то же время действующая налоговая система, основанная на единой специфической ставке НДС, рассчитана преимущественно на применение в средних условиях и не учитывает объективных различий в условиях добычи нефти, обусловленных характеристиками месторождения, его расположением, а также стадией разработки. В результате ухудшается экономика добычи нефти на месторождениях с повышенными затратами, стимулируется выборочный отбор наиболее эффективных запасов и досрочное прекращение разработки истощенных месторождений, происходит потеря нефти в недрах. Одновременно осложняется ввод в разработку новых месторождений, особенно в неосвоенных регионах с неразвитой инфраструктурой. Более высокие капитальные, эксплуатационные и транспортные затраты приводят к тому, что реализация многих проектов разработки месторождений в новых районах в условиях действующей налоговой системы не обеспечивает требуемой доходности инвестиций.

Недостатки единой ставки НДС обусловили поиск вариантов дифференциации ставки налога в зависимости от горно-геологических и экономико-географических факторов, характеризующих реальные условия добычи нефти. В связи с этим в последние годы различными государственными органами, институтами и отдельными экспертами был разработан ряд предложений по дифференциации ставки НДС.

Анализ различных концепций дифференциации ставки налога в зависимости от горно-геологических и экономико-географических условий добычи нефти показывает, что в современных российских условиях применению многих подходов препятствует сложность их администрирования, коррупциогенность, возможность манипулирования и занижения налоговых обязательств. Потенциально реализуемыми подходами являются лишь дифференциация НДС с учетом выработанности запасов, дифференциация НДС с учетом расположения, применение нулевой ставки налога в первые годы с начала добычи для новых нефтяных месторождений (налоговые каникулы), а также применение нулевой ставки для особых условий добычи (сверхвязкая нефть).

Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 151-ФЗ «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» действующая система налогообложения нефтяного сектора была дополнена рядом новых элементов. Основными изменениями, вступающими в силу с 1 января 2007 г., являются следующие.

1. При разработке нефтяных месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края установлена нулевая ставка НДС до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр, либо в течение 10 лет для лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи и 15 лет для лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи с даты государственной регистрации лицензии.

Нулевая налоговая ставка на период до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр или срок 10 лет, исчисляемый с 1 января 2007 г., применяется и к уже разрабатываемым месторождениям данных регионов, если степень выработанности запасов на лицензионном участке не превышает 0,05.

2. Введен дополнительный коэффициент  $K_v$ , применяемый к базовой ставке НДС и характеризующий степень выработанности запасов нефти на участке недр. Этот коэффициент используется при степени выработанности запасов участка недр от 0,8 до 1 и рассчитывается по следующей формуле:

$$K_v = 3,8 - 3,5 \cdot N/V,$$

где  $N$  – накопленная добыча нефти на участке недр;

$V$  – начальные извлекаемые запасы нефти категорий А, В, С1 и С2 на участке недр.

Таким образом, для нефтяных месторождений с выработанностью запасов более 80% к ставке НДС применяется понижающий коэффициент, величина которого изменяется от 1 (при степени выработанности 0,8) до 0,3 (при степени выработанности 1). Если степень выработанности запасов на участке недр превышает 1, коэффициент  $K_v$  принимается равным 0,3.

3. Положения, устанавливающие специфическую ставку НДС при добыче нефти и порядок ее применения, внесены непосредственно в Налоговый кодекс РФ (гл. 26). До этого использование при добыче нефти специфической ставки НДС и коэффициента  $K_c$ , характеризующего динамику мировых цен на нефть, было установлено Федеральными законами от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ и от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ на срок до 31 декабря 2006 г.

Таким образом, с 1 января 2007 г. в Налоговом кодексе закреплено применение специфической ставки НДС при добыче нефти, а положение об адвалорной ставке данного налога, которое присутствовало в Налоговом кодексе, исключено.

Принятые поправки предусматривают, что льготы по НДС на новых и выработанных месторождениях могут быть получены лишь при использовании прямого метода учета количества добытой нефти на участке недр. В отношении выработанных месторождений данное положение существенно ограничивает область применения налоговых льгот, поскольку

не на всех выработанных месторождениях (лицензионных участках) существует прямой учет добычи нефти.

Предоставление льготы по НДС для новых нефтяных месторождений в Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции не ведет к сокращению текущих доходов бюджета, так как освоение таких месторождений при действующем налоговом режиме производиться не будет из-за низкой доходности инвестиций.

Принятые изменения направлены на стимулирование разработки истощенных и новых нефтяных месторождений. Дифференциация НДС с учетом выработанности запасов позволяет продлить сроки разработки истощенных месторождений и повысить уровень нефтеизвлечения. Продление эксплуатации истощенных месторождений обеспечивает дополнительные поступления как НДС (взимаемого по пониженной ставке), так и других налогов (налог на прибыль, экспортные пошлины и т.д.). Снижение ставки НДС для новых нефтяных месторождений позволяет стимулировать освоение Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции, создать базу для будущих доходов государственного бюджета.

*Направления совершенствования системы налогообложения  
нефтяного сектора*

Возможными направлениями совершенствования системы налогообложения нефтяного сектора являются изменение критериев предоставления налоговых каникул по НДС, применение территориального понижающего коэффициента к ставке НДС в течение всего периода разработки, переход к адвалорной ставке НДС, введение той или иной формы налогообложения чистого дохода.

### 1. Налоговые каникулы по НДС

Важным элементом принятых поправок является установление двух критериев предоставления льготы по НДС на новых месторождениях Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции: объем добычи нефти 25 млн т и срок 10–15 лет (в зависимости от вида лицензии на пользование недрами).

Если в качестве критерия предоставления льготы установить только объем добычи (25 млн т), то на небольших месторождениях льгота может распространяться на весьма длительный период времени (вплоть до применения льготы по НДС в течение всего периода разработки – для мелких месторождений). В то же время это могло бы стимулировать освоение небольших месторождений, разработка которых, как правило, связана с повышенными капитальными и эксплуатационными затратами в расчете на тонну добываемой нефти (повышенные затраты в данном случае будут компенсироваться более длительным сроком применения льготы).

Если же в качестве критерия установить только срок применения нулевой ставки (10–15 лет), то это создаст сильные стимулы к форсированию добычи нефти в первые годы разработки, что будет приводить к снижению

уровня конечного нефтеизвлечения. Установление же «потолка» накопленной добычи нефти (25 млн т), при достижении которого действие налоговой льготы прекращается, не создает стимулов к форсированию добычи на достаточно крупных месторождениях.

В то же время наличие таких критериев на небольших месторождениях, добыча нефти на которых в первые 10 лет при нормальных темпах разработки будет существенно меньше 25 млн т, создает сильные стимулы к форсированию их разработки с целью освобождения от налога максимального количества добываемой нефти.

В *табл. 27* приведены результаты расчетов доходности инвестиций в добычу нефти в Восточной Сибири при различной продолжительности налоговых каникул, которые проводились с использованием разработанной в ИЭПП имитационной финансовой модели разработки типового нефтяного месторождения. В этих расчетах учтена стадия освоения месторождения, т.е. выделены месторождения, подготовленные к разработке (строки 2 и 3), которые могут пользоваться льготой по НДС сразу с 1 января 2007 г., и месторождения, не подготовленные к разработке, которым требуется определенное время на дополнительную геологоразведку и осуществление первоначальных инвестиций после получения государственной лицензии на пользование недрами (строки 4 и 5). Время дополнительной геологоразведки и осуществления первоначальных инвестиций принято равным двум годам с момента регистрации лицензии. Таким образом, для месторождения, не подготовленного к разработке, налоговые каникулы в 10 лет с момента регистрации лицензии соответствуют периоду в 8 лет с момента начала добычи нефти, каникулы в 7 лет – периоду в 5 лет с момента начала добычи нефти.

Проведенные расчеты подтверждают достаточно низкую эффективность инвестиций в освоение месторождений Восточной Сибири в условиях действующей налоговой системы (строка 1 *табл. 27*). В то же время установленные критерии предоставления льготы по НДС в прогнозируемом на перспективу диапазоне мировых цен на нефть<sup>9</sup> представляются избыточными (результаты соответствующих расчетов приведены в строках 2 и 4 *табл. 27*). Приемлемая доходность инвестиций (при цене нефти 40 долл./барр. и выше внутренняя норма доходности превышает 20%) обеспечивается при существенно меньшей продолжительности налоговых каникул: 5 лет – для месторождений, подготовленных к разработке, и 7 лет – для месторождений, не подготовленных к разработке (строки 3 и 5 *табл. 27*). Достаточно высокая

---

<sup>9</sup> Большинство последних прогнозов ведущих зарубежных организаций по мировым ценам на нефть на среднесрочную и долгосрочную перспективу находятся в диапазоне 40–57,5 долл./барр. Так, согласно базовому варианту последнего долгосрочного прогноза Министерства энергетики США среднее значение мировой цены на нефть в реальном выражении в 2010 г. составит 57,5 долл./барр., в 2020 г. – 52 долл./барр. Долгосрочный прогноз мировой цены на нефть Международного энергетического агентства ОЭСР составляет 55 долл./барр. (в ценах 2005 г.).

доходность обеспечивается и при распространении льготы по НДС на первые 15 млн т добытой нефти (строка 6).

*Таблица 27*

**Доходность инвестиций в разработку типового месторождения  
в Восточной Сибири при различной продолжительности  
налоговых каникул, %**

	Цена нефти Urals, долл./барр.						
	30	35	40	45	50	55	60
1. НДС: действующая налоговая система	7,2	10,1	12,7	15,2	17,5	19,9	22,2
2. НДС: налоговые каникулы 10 лет для месторождения, подготовленного к разработке	16,4	21,3	26,0	30,6	35,1	39,6	44,1
3. НДС: налоговые каникулы 5 лет для месторождения, подготовленного к разработке	12,1	16,5	20,8	25,1	29,5	33,9	38,4
4. НДС: налоговые каникулы 10 лет для месторождения, не подготовленного к разработке	15,2	20,0	24,7	29,3	34,0	38,5	43,1
5. НДС: налоговые каникулы 7 лет для месторождения, не подготовленного к разработке	12,1	16,5	20,8	25,1	29,5	33,9	38,4
6. НДС: налоговые каникулы до 15 млн т накопленной добычи	13,3	17,9	22,4	27,0	31,5	36,1	40,7

*Источник:* расчеты ИЭПП.

Анализ принятых изменений в гл. 26 Налогового кодекса РФ, относящихся к применению нулевой ставки НДС на новых месторождениях Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции, позволяет сделать следующие выводы:

1. Продолжительность налоговых каникул необходимо дифференцировать в зависимости не только от вида лицензии на пользование недрами, но и от степени освоения месторождения: для месторождений, подготовленных к разработке или находящихся на начальной стадии эксплуатации, налоговые каникулы должны иметь меньшую продолжительность, чем для месторождений, не подготовленных к разработке, поскольку в этом случае не требуется времени для проведения дополнительной геологоразведки (или такая геологоразведка может вестись параллельно с добычей нефти) и для осуществления первоначальных инвестиций.

2. Установленная продолжительность налоговых каникул при прогнозируемом на перспективу уровне мировых цен на нефть является избыточной и может быть сокращена. По нашим расчетам, для месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции, не подготовленных к разработке, налоговые каникулы могут быть уменьшены с 10 до 7 лет, а для

месторождений, подготовленных к разработке или находящихся на начальной стадии эксплуатации, – с 10 до 5 лет.

3. Более предпочтительным при применении схемы налоговых каникул было бы установление одного критерия предоставления льготы по НДС – объема накопленной добычи нефти. При этом установленный объем в 25 млн т представляется завышенным. При таком ограничении доходность инвестиций является избыточно высокой, а на месторождениях среднего размера от НДС фактически освобождается 45–50% добытой нефти. Как показывают расчеты, необходимая доходность инвестиций обеспечивается при ограничении в 15 млн т.

Предлагаемый подход имеет следующие преимущества:

во-первых, такой критерий (объем накопленной добычи) не создает стимулов к форсированию добычи нефти, поскольку предоставление льготы по НДС не ограничено определенным периодом;

во-вторых, такой критерий может быть единым, поскольку он применим ко всем видам лицензий (как к лицензиям на разведку и добычу, так и к лицензиям на геологическое изучение (поиск, разведку) и добычу), поскольку получение льготы в этом случае не зависит от времени начала добычи;

в-третьих, такой критерий применим для месторождений на разной стадии освоения (как для месторождений, подготовленных к разработке или находящихся на начальной стадии добычи, так и для месторождений, не подготовленных к разработке).

Следует, однако, учитывать, что при использовании в качестве критерия только показателя накопленной добычи нефти на мелких месторождениях под действие льготы по НДС может попадать вся добываемая нефть. При этом, однако, стимулируется разработка мелких месторождений, которые в других условиях могут остаться неразработанными.

## 2. Применение территориального понижающего коэффициента к ставке НДС в течение всего периода разработки

Альтернативой налоговым каникулам по НДС может быть введение понижающего коэффициента к ставке НДС, применяемого при разработке новых месторождений определенных регионов (например, Восточной Сибири) в течение всего периода разработки.

Значение такого коэффициента может быть определено расчетным путем исходя из требования обеспечения необходимой доходности инвестиций в освоении нефтяных месторождений соответствующей территории. Например, для Восточной Сибири величина данного коэффициента может составлять 0,5. При таком значении коэффициента обеспечивается приемлемая доходность инвестиций в добычу нефти (табл. 28).

*Таблица 28*

**Доходность инвестиций в разработку типового месторождения  
в Восточной Сибири при применении понижающего коэффициента  
к ставке НДС, %**

	Цена нефти Urals, долл./барр.						
	30	35	40	45	50	55	60
1. НДС: действующая налоговая система	7,2	10,1	12,7	15,2	17,5	19,9	22,2
2. НДС: понижающий коэффициент 0,5	13,0	16,6	20,1	23,6	26,9	30,3	33,6

*Источник:* расчеты ИЭПП.

Такой подход, на наш взгляд, имеет ряд существенных преимуществ по сравнению со схемой налоговых каникул:

во-первых, при таком подходе НДС уплачивается с самого начала добычи;

во-вторых, такой подход не создает стимулов к форсированию добычи нефти в первые годы разработки. Таким образом, он не оказывает искажающего влияния на поведение недропользователей и профиль добычи;

в-третьих, такой подход учитывает более высокие затраты на добычу и реализацию в течение всего периода разработки (например, применительно к Восточной Сибири более высокие затраты на транспортировку нефти имеют место в течение всего периода эксплуатации месторождений);

в-четвертых, такой коэффициент может быть единым, поскольку применим для всех видов лицензий (как для лицензий на разведку и добычу, так и для лицензий на геологическое изучение (поиск, разведку) и добычу) и для месторождений на разной стадии освоения (как для месторождений, подготовленных к разработке или находящихся на начальной стадии добычи, так и для месторождений, не подготовленных к разработке);

в-пятых, такой подход предоставляет меньший выигрыш инвестору при росте цен на нефть по сравнению со схемой налоговых каникул (*табл. 27, 28*).

### 3. Переход к адвалорной ставке НДС

Адвалорная ставка НДС является более гибким налоговым инструментом по сравнению со специфической ставкой налога. Налоговой базой при применении адвалорной ставки НДС является цена нефти в пункте добычи, что позволяет учесть при налогообложении разницу в цене реализации нефти, обусловленную ее качеством и направлением поставок, а также различия в транспортных затратах нефтепроизводителей, обусловленные их географическим положением.

Применение фиксированной адвалорной ставки НДС будет приводить к результатам, отличающимся от получаемых при применении существующей формулы расчета специфической ставки НДС. Чтобы сохранить механизм прогрессивной зависимости налоговой нагрузки от цены на нефть,

необходимо установить прогрессивную зависимость адвалорной ставки НДС от цены Urals. В этом случае, с одной стороны, налоговая нагрузка в относительном выражении будет расти вместе с ценой на нефть, а с другой – будут действовать преимущества адвалорной ставки. В частности, сумма налога будет учитывать фактическую цену реализации, различия в затратах на транспортировку и в качестве нефти.

Для обеспечения прогрессивности адвалорной ставки могут быть применены различные подходы. Во-первых, прогрессивная зависимость налоговой ставки от уровня мировой цены на нефть может быть задана в табличной форме (аналогично действующему порядку определения экспортной пошлины на нефть). Во-вторых, в этих целях может использоваться определенная формула, устанавливающая прогрессивную зависимость налоговой ставки от цены на нефть.

Такой подход позволяет не только обеспечить прогрессивную зависимость ставки НДС от цены на нефть, но и использовать преимущества адвалорной ставки.

Применение адвалорной ставки НДС предполагает использование для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть (в противном случае применение адвалорной ставки неэффективно, поскольку при этом создаются возможности для занижения налогоплательщиками своих налоговых обязательств путем реализации добытой нефти по заниженным ценам). Определение рыночных цен на нефть связано, однако, с рядом серьезных проблем, обусловленных особенностями нефтяного сектора российской экономики и отсутствием развитой инфраструктуры рынка. Российский рынок сырой нефти характеризуется высокой концентрацией добычи и переработки нефти в рамках вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), на которые приходится более 90% добычи и переработки нефти в стране, непрозрачностью и ограниченным числом участников, большинство из которых интегрировано или связано с ВИНК. Транспортные ограничения делают рынок сырой нефти еще менее конкурентным. В результате на внутрироссийском рынке нефти доминируют трансфертные (внутрикорпоративные) цены, устанавливаемые руководством ВИНК.

В то же время до формирования в стране развитого рынка сырой нефти для целей исчисления налогов, на наш взгляд, могут применяться директивные (назначаемые государством) расчетные рыночные цены на нефть, определяемые по специальной методике на основе мировых цен на нефть и расчетных внутренних цен на нефть. Расчетную внутреннюю цену нефти для целей налогообложения целесообразно определять на основе розничных цен реализации нефтепродуктов на внутреннем рынке. В отличие от рынка сырой нефти внутренний рынок нефтепродуктов достаточно хорошо развит, характеризуется большим числом участников и количеством сделок, большей прозрачностью и конкурентностью.

#### 4. Налогообложение чистого дохода

Налогообложение определяемого тем или иным образом чистого дохода является более совершенной формой налогообложения добычи нефти, применяемой в ряде развитых нефтедобывающих стран, в частности, в Норвегии, Великобритании и США. Подобный подход обеспечивает реальное дифференцированное налогообложение, поскольку при его применении учитывается не только получаемый производителем валовой доход, но и затраты на добычу нефти на конкретном месторождении. В результате не возникает экономических препятствий для разработки нефтяных месторождений, характеризующихся повышенными затратами (капитальными, эксплуатационными, транспортными).

Существуют разные формы реализации такого подхода. Например, более совершенная налоговая конструкция может быть создана, если при применении адвалорной ставки НДС в качестве налоговой базы будет выступать не стоимость добытой нефти, а чистый доход. Такой способ используется в некоторых странах (например, в США) при расчете роялти. Чистый доход в этом случае рассчитывается как стоимость нефти на устье скважины за вычетом эксплуатационных расходов на ее извлечение (подъем). Стоимость нефти на устье скважины определяется обратным счетом, путем расчета чистой цены на основе некоторой базовой цены или устанавливаемой рынком цены независимых сделок.

Адвалорный налог, основанный на цене нефти на устье скважины за вычетом определенных эксплуатационных расходов, позволяет учесть при налогообложении реальные условия добычи нефти, поскольку все горно-геологические и экономико-географические характеристики месторождения, в конечном счете, отражаются в получаемом при его разработке доходе. Такая схема налогообложения учитывает как получаемые доходы, так и затраты на добычу нефти на конкретном месторождении, т.е. обеспечивает дифференцированный подход в зависимости от реальных условий добычи нефти (при более высоких затратах меньше размер чистого дохода и соответственно величина налога).

В то же время эффективная реализация такого подхода на практике в современных российских условиях достаточно затруднительна, поскольку требует решения ряда административных, методических и технических проблем, включая проблемы определения и применения для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть и организации учета и контроля доходов и затрат при добыче нефти в разрезе месторождений (лицензионных участков).

Возможной формой налогообложения добычи нефти на новых месторождениях является также применение налога на дополнительный доход от добычи углеводородов (НДД). Налоговая база НДД определяется как стоимость добытых и реализованных углеводородов, уменьшенная на величину затрат по производству и реализации продукции (за вычетом амортизации), производственных капитальных вложений и невозмещенных

затрат предыдущего налогового периода. Налоговая ставка определяется значением Р-фактора, рассчитываемого как отношение накопленного дохода от добычи и реализации углеводородов к накопленным капитальным и эксплуатационным затратам на их добычу.

Теоретически НДД имеет ряд преимуществ по сравнению с налогом на добычу полезных ископаемых. В отличие от налога на добычу, НДД основан на показателях дополнительного дохода и Р-фактора, отражающих реальную экономическую эффективность разработки конкретного месторождения. НДД непосредственно учитывает горно-геологические и экономико-географические условия добычи углеводородов, так как напрямую связан с показателями прибыльности месторождения (дополнительным доходом и Р-фактором). В случае высокоэффективных проектов применение НДД обеспечивает прогрессивное изъятие ресурсной ренты в пользу государства; одновременно улучшаются условия реализации низкоэффективных проектов. Важной особенностью НДД является то, что его применение стимулирует инвестиции в освоение новых месторождений, поскольку налог не взимается вплоть до полной окупаемости капитальных затрат.

В то же время при введении НДД целесообразно сохранение НДС в качестве минимального налога, гарантирующего государству определенный уровень налоговых поступлений от реализации проекта, прежде всего на ранних стадиях добычи и в периоды низких цен. Налог на добычу полезных ископаемых при применении НДД должен, однако, взиматься по достаточно низкой ставке (например, с коэффициентом 0,3–0,5).

Необходимо, однако, отметить, что схема налогообложения, основанная на НДД, является существенно более сложной с точки зрения как проведения налоговых расчетов, так и практического контроля за их достоверностью. Это создает потенциальные возможности для занижения производителями своих налоговых обязательств и, как следствие, для относительного уменьшения доходов государственного бюджета.

Система НДД как налоговая система, основанная на определении дополнительного дохода и Р-фактора, потенциально может стимулировать инвестора к завышению затрат при реализации проекта. При повышении затрат сокращается размер налогооблагаемого дохода, что ведет к сокращению налоговых обязательств инвестора, также снижается значение Р-фактора и соответственно применяемая ставка налога. Большое значение в связи с этим приобретают квалификация государственного контроля за затратными параметрами реализации проекта и его объективность (отсутствие коррупции).

Практическое применение НДД может быть эффективным лишь при условии решения проблемы определения и применения для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть (в противном случае применение НДД лишается экономической базы).

Таким образом, поскольку реализация рассмотренных подходов невозможна без создания конкретных предпосылок (в частности, без

решения проблемы определения и применения для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть), переход к той или иной форме налогообложения чистого дохода может быть осуществлен лишь в перспективе.

#### 5. Соглашения о разделе продукции

Режим соглашений о разделе продукции (СРП) позволяет обеспечить инвестору стабильный налоговый и правовой режим в течение всего периода реализации инвестиционного проекта, а также индивидуальный подход к проектам разработки конкретных месторождений полезных ископаемых. Значительная часть налоговых параметров СРП, прежде всего параметры самого раздела, является результатом переговоров между государством и компаниями-инвесторами. Построение шкалы раздела продукции в зависимости от рентабельности освоения месторождения, измеряемой значениями внутренней нормы прибыли или R-фактора, позволяет придать системе гибкость в отношении изъятия природной ренты и создать приемлемые условия для освоения как высокорентабельных, так и низкорентабельных месторождений.

Система СРП в России не получила сколько-нибудь существенного развития. В настоящее время действуют лишь 3 СРП, заключенных еще в середине 1990-х годов до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» (2 проекта реализуются на шельфе острова Сахалин, 1 проект – в Ненецком автономном округе).

Ограниченное развитие системы СРП в России, на наш взгляд, обусловлено определенными недостатками, присущими данной системе. Недостатки системы СРП связаны прежде всего с индивидуализацией условий соглашений по конкретным проектам, что в условиях недостаточной квалифицированности и коррупции государственных чиновников может приводить к получению инвестором необоснованно выгодных условий реализации проекта и, как следствие, к потере государством определенной части доходов от разработки месторождений полезных ископаемых.

Система СРП потенциально может стимулировать инвестора к завышению затрат при реализации проекта. При повышении затрат снижается размер прибыльной продукции и налогооблагаемого дохода, что ведет к сокращению налоговых обязательств инвестора по отчуждаемым в пользу государства прибыльной продукции и налогу на прибыль. Кроме того, снижается значение внутренней нормы прибыли по проекту, и соответственно относительно уменьшается доля государства в прибыльной продукции.

Большое значение при применении режима СРП имеют факторы, лежащие за пределами собственно налогового законодательства. Речь идет о коррупции и уровне квалификации представителей государства, принимающих участие как в процессе переговоров по заключению СРП, так и в процессе контроля за реализацией данных проектов. Коррупция и

недостаточный уровень квалификации государственных служащих могут серьезно снижать эффективность применения режима СРП с точки зрения получения государством адекватных налоговых поступлений.

В связи с этим использование режима СРП, на наш взгляд, должно носить крайне ограниченный характер. На новых лицензионных участках применение данного режима допустимо лишь при отрицательных результатах аукциона на предоставление права пользования участком недр на иных условиях, чем раздел продукции.

Принятие тех или иных решений по налоговому стимулированию инвестиций в освоение новых месторождений должно соответствовать реальным возможностям правительства по администрированию вводимых налоговых режимов. В современных российских условиях наиболее предпочтительным подходом к налогообложению добычи нефти в неосвоенных регионах представляется применение территориального понижающего коэффициента к ставке НДС в течение всего периода разработки месторождения.

#### Электроэнергетика

С 1999 г. по мере преодоления кризисных явлений и оживления хозяйственной деятельности восстанавливалась тенденция к росту производства и расширению спроса на электроэнергию. За 2000–2006 гг. прирост выработки электроэнергии составил 16,8% при увеличении объемов ВВП на 58,0% и промышленного производства на 49,3% (табл. 29).

Таблица 29

#### **Динамика производства электроэнергии, промышленности ВВП и инвестиций в основной капитал в 1991–2006 гг., % к предыдущему году**

	<b>Производство электроэнергии</b>	<b>ВВП</b>	<b>Промышленное производство</b>	<b>Инвестиции в основной капитал</b>
1991	98,7	95	92	85
1992	94,4	85,5	82	60
1993	94,9	91,3	86	88
1994	91,6	87,3	79	76
1995	98,2	95,9	96,7	89,9
1996	98,5	96,4	95,5	81,9
1997	98,5	101,4	102	95,0
1998	99,2	94,7	94,8	88,0
1999	102,3	106,4	111	105,3
2000	103,7	110	111,9	117,4
2001	101,5	105,1	104,9	110,0
2002	100,0	104,7	103,7	102,8
2003	102,8	107,3	107	112,5
2004	101,7	107,2	106,1	110,9
2005	102,1	106,4	104	110,7
2006*	104,0	106,7	103,9	113,5

\* Уточненные оценки Минэкономразвития.

Источник: Росстат.

Изменение уровня потребления электроэнергии в национальной экономике в послекризисный период обусловлено динамичным расширением спроса внутреннего рынка под влиянием одновременного роста производства и товаров, и услуг. На долю производства сектора услуг в 2005 г. приходилось 27,9% общего объема потребления электроэнергии против 27,0% в 1999 г. и 22,2% в 1990 г. 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.

Формирование новых сегментов рынка услуг – в частности, динамичное развитие современных систем связи, информационно-вычислительного обслуживания, финансово-кредитных и страховых учреждений, – сопровождалось кардинальными изменениями материально-технической базы, созданием новых рабочих мест и повышением уровня производительности труда. Изменение технологий предоставления услуг на основе повышения уровня электровооруженности труда занятых в секторе услуг явилось фактором, определившим повышение эффективности использования сформированного за годы реформ потенциала. По данным (электробаланса), потребление электроэнергии в секторе услуг за 2000–2005 г. увеличилось на 16,8%. На динамику спроса на электроэнергию существенное влияние оказывает изменение конъюнктуры рынка (табл. 30).

*Таблица 30*

### Электробаланс Российской Федерации, млрд кВт-ч

Год	Производство – всего	Получено из-за пределов РФ	Потреблено – всего	В том числе						Отпущено за пределы РФ
				Промышленность	Строительство	сельское хозяйство	Транспорт	другие отрасли	потери в сетях	
1990	1082,2	35	1073,8	625,9	18,8	96,4	103,8	144,7	84,2	43,4
1991	1068,2	35,1	1056,1	605,2	16,8	103,4	96,7	150,1	83,9	47,2
1992	1008,5	27,7	992,2	554,6	16,3	102,9	86,7	147,5	84,1	44
1993	956,6	24,7	937,9	512,8	15,1	103,8	76,7	148,9	80,8	43,4
1994	875,9	22,2	856,4	447	13,4	97,7	68,4	150,9	79	41,7
1995	860	18,4	840,4	440,2	12,4	88,6	65,2	150,5	83,5	38
1996	847,2	12,3	827,7	424,9	11,2	85,9	64,9	156,3	84,5	31,8
1997	834,1	7,1	814,4	421,4	10,3	78,1	63,5	156,7	84,4	26,8
1998	827,2	8,3	809,1	412	9,1	75	60	159,8	93,2	26,4
1999	846,2	8,4	832,1	430,3	9	72	60,6	164	96,2	22,5
2000	877,8	8,8	863,7	455,9	10	68,1	60,9	167,2	101,6	22,9
2001	891,3	9,8	875,3	462,8	9,9	63	63,1	171,1	105,5	25,7
2002	891,3	5,2	878,4	462,5	9,4	60,1	76,8	171	107,6	18,1
2003	916,4	8,2	902,9	479	9,3	57,8	75,2	171,1	110,5	21,6
2004	932	12,2	924,3	490,7	9,5	56,4	80,3	174,8	112,6	19,8
2005	953	10,1	941,3	497,0	9,7	55,0	83,2	181,7	114,5	22,5
2006*	991									

\* Предварительные данные.

Источник: Росстат, Минэкономразвития.

В 2005 г. отпуск электроэнергии РАО «ЕЭС России» собственным потребителям увеличился по сравнению с 2004 г. на 2,4%, а отпуск тепловой энергии снизился на 0,8%. Удельный вес основных групп потребителей в полезном отпуске электроэнергии в 2005 г. существенно не изменился. В структуре полезного отпуска теплоэнергии доля промышленных потребителей снизилась на 4%, доля ЖКХ увеличилась на 6%. Основным потребителем электроэнергии на розничном рынке является промышленный сектор, на долю которого в 2005 г. приходилось 48,6% общего объема отпущенной электрической энергии. Доля потребления электроэнергии организациями жилищно-коммунального хозяйства составила 12,5%, организациями транспорта и связи – 11%, населением – 7,6%. В структуре потребления тепловой энергии наибольший удельный вес имеют организации жилищно-коммунального хозяйства – 47,6%, и промышленные потребители – 25,4% (табл. 31).

Таблица 31

**Структура отпуска электро- и теплоэнергии основным группам потребителей организациями РАО «ЕЭС России» в 2005 г.**

	Отпуск электроэнергии		Отпуск теплоэнергии	
	млрд кВт-ч	%	млн Гкал	%
Отпущено – всего	606,4	100,0	411,1	100,0
Промышленность	294,7	48,6	104,5	25,4
Сельское хозяйство	14,0	2,3	3,5	0,9
Транспорт и связь	66,5	11,0	4,9	1,2
Строительство	6,3	1,0	3,9	1,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	75,6	12,5	195,9	47,6
Население	46,2	7,6	31,2	7,6
Прочие отрасли	102,9	17,0	67,2	16,3

Источник: РАО «ЕЭС России».

За 2000–2005 гг. совокупный спрос сектора, производящего товары, на электроэнергию увеличился на 10,4%, в том числе в промышленности – на 16,1%. В целом по России в 2005 г. на долю промышленности приходилось 53,1% потребленной в экономике электроэнергии против 52,8% в 2000 г. и 58,7% в 1990 г.

В структуре потребления электроэнергии по отраслям промышленности 36,6% приходится на долю металлургических производств и 34,0% – на топливно-энергетический комплекс. Соответственно, динамика и эффективность использования электроэнергии в этих двух комплексах оказывают доминирующее воздействие на уровень электроемкости промышленности в целом. Изменения структуры потребления электроэнергии по отраслям промышленности, с одной стороны, обусловлены повышением доли электро-, энергоемких производств, а с другой – низкой эффективностью использования ресурсов и технико-технологической отсталостью производства. На динамику спроса на

электроэнергию существенное влияние оказывают изменение конъюнктуры рынка. За 2002–2004 гг. вклад нефтегазового комплекса в повышение спроса на электроэнергию в промышленности составил примерно 45%, цветной металлургии – 21%, черной металлургии – 17%, химико-лесного комплекса и пищевой промышленности – примерно по 5% и промышленности строительных материалов – около 6%. В машиностроении и металлообработке при сложившемся уровне использования производственных мощностей спрос на электроэнергию за 2000–2004 гг. снизился на 3,9%.

В 2005–2006 гг. сохранение тенденции к росту спроса на электроэнергию в промышленности поддерживалось опережающими темпами роста производства кокса и нефтепродуктов, металлургического производства и производства готовых металлических изделий, ряда других производств, связанных с переработкой минерально-сырьевых продуктов. Если учесть, что доля экспортной продукции в производстве нефти достигла в 2006 г. 57% объема производства, нефтепродуктов – 47,8% и проката – 39,7%, то можно предположить, что именно конъюнктура внешнего рынка и расширение спроса на традиционные товары российского экспорта оказывают решающее влияние на динамику спроса на электроэнергию.

В 2005 г. построено турбинных электростанций мощностью 2,2 млн кВт, что и более чем вдвое превысило объем вводов в 2004 гг. Безусловно, это повлияло на рынок сбыта и стимулировало потребителей на подключение к централизованным источникам электроснабжения (табл. 32).

*Таблица 32*

**Ввод в действие производственных мощностей  
в электроэнергетике за счет нового строительства,  
расширения, реконструкции и технического  
перевооружения**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Электростанции турбинные, тыс. кВт	370,2	562,6	1947,3	912,7	1990,8	933,8	2200
Линии электропередачи напряжением 35 кВ и выше, км	4902,1	2680,2	2206,1	2488,3	2820,1	2916,2	Н/д
Линии электропередачи для электрификации сельского хозяйства напряжением 6–20 кВ, км	6943,0	3122,9	3267,0	3290,7	3808,9	3596,1	Н/д
Линии электропередачи для электрификации сельского хозяйства напряжением 0,4 кВ, км	5812,0	2776,9	3207,2	3534,7	4268,2	4439,0	Н/д
Трансформаторные понизительные подстанции напряжением 35 кВ и выше, тыс. кВ.А	4320,8	3356,7	2832,9	2403,3	2095,9	3858,1	2800
Котлы паровые на теплоэлектроцентралях, т/ч	850,0	1494,8	935,0	1351,0	904,0	605,5	620,3
Сети тепловые магистральные, км	80,6	61,9	61,8	88,7	106,2	79,6	Н/д
Котлы водогрейные на теплоэлектроцентралях, Гкал/ч	860,0	1372,7	210,0	581,5	440,8	629,8	Н/д

*Источник:* Росстат.

В РАО «ЕЭС России» в 2005 г. введены в эксплуатацию 20 энергоагрегатов суммарной мощностью 1903,9 МВт, сданы в эксплуатацию

15 агрегатов общей мощностью 1279,4 МВт на тепловых электростанциях и 5 агрегатов на гидроэлектростанциях – 624,5 МВт (табл. 33).

Таблица 33

**Ввод в действие производственных мощностей в РАО «ЕЭС России»**

	2003	2004	2005
Турбинные мощности, МВт	2 087,9	980,1	1 903,9
Паровые котлы (отдельно вводимые), т/ч	800,0	160,0	420,0
Водогрейные котлы, Гкал/ч	15,1	121,0	88,4

Источник: РАО «ЕЭС России».

Таким образом, собственно расширенный потенциал электроэнергетики в 2006 г. определил изменение соотношения темпов развития основных видов деятельности промышленности и место электроэнергетики в российской экономике. В 2006 г. впервые за годы послереформенного развития фиксировались опережающие темпы производства электроэнергии относительно динамики промышленного роста (рис. 13).

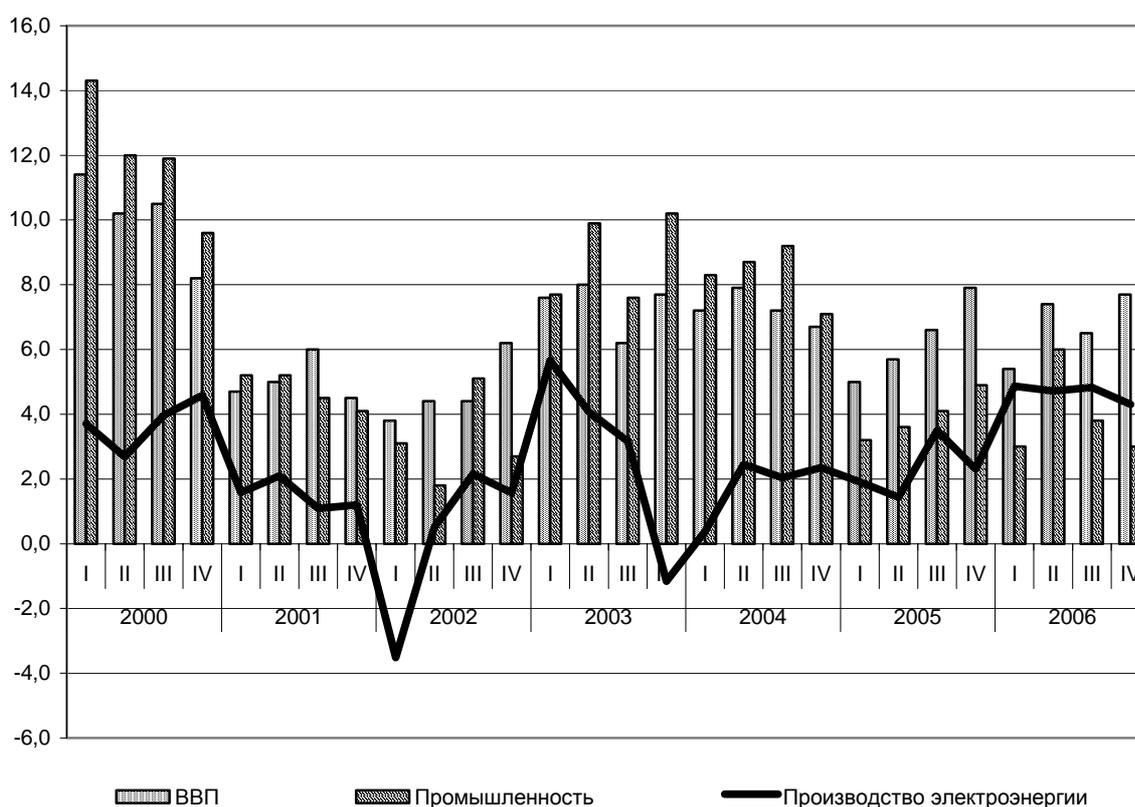


Рис. 13. Изменение темпов роста ВВП, промышленного производства и производства электроэнергии, % к соответствующему кварталу предыдущего года

Однако преодоление дефицита электроэнергии, особенно в территориальном аспекте, требует как увеличения масштабов

инвестиций в генерацию, так и системного решения проблем внедрения энергосберегающих технологий.

В электроэнергетике при высокой степени износа оборудования и действующих 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. 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 для дальнейшего роста производства. В связи с отсутствием возможности для своевременной замены элементов основного капитала продлевались сроки использования неэффективных машин и оборудования. Во многих случаях основные фонды ликвидируются только при практически полной невозможности их дальнейшей эксплуатации вследствие физической изношенности. В связи с устареванием основных фондов возрастает вероятность их разрушения вследствие техногенных катастроф и стихийных бедствий. Износ основного капитала в отрасли в 2004 г. повысился до 57,8% против 40,6% в 1990 г. Сочетание высокой степени износа и загрузки мощностей свидетельствует о критических нагрузках на оборудование, а также о растущих потерях при производстве и передаче электроэнергии по сетям общего пользования.

В условиях, когда отчетливо наметилась тенденция роста спроса на электроэнергию, низкие нормы обновления основного капитала и сложившаяся динамика ежегодного ввода мощностей создают опасность возникновения дефицита и стали прямым ограничением темпов развития экономики страны.

Динамика воспроизводства основного капитала в отрасли зависит от состояния энергетического машиностроения, электротехнической промышленности и энергостроительного комплекса. Однако недостаточные

объемы и нерациональная структура выпуска машин и оборудования не позволяют решить проблемы нормализации процесса воспроизводства основного капитала. Устаревшая материально-техническая база энергетического и электротехнического машиностроения и низкая инвестиционная активность собственно в самом машиностроении стали факторами, сдерживающими восстановление устойчивой тенденции экономического роста и поддержание высокого инвестиционного спроса.

В условиях экономического роста стало очевидным, что управление инвестициями не согласовано с динамичными процессами реструктуризации экономики. Уровень и динамика инвестиций в основной капитал тесно сопряжены с решением практических проблем стимулирования энергосбережения и управления спросом на энергию. Для этого необходимо провести целенаправленную энергосберегающую политику, основанную на целостной системе экономических, правовых и административных мер.

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 обязательной сертификации электропотребляющих приборов и оборудования массового пользования. Во многих странах широкое распространение получили программы управления спросом на электроэнергию. Такие программы предполагают непосредственное участие энергетических компаний в стимулировании энергосбережения и регулировании режимов энергопотребления.

### **3.2. Конъюнктура промышленности**

Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий, которые проводятся ИЭПП по европейской гармонизированной методике в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет около 1100 предприятий, на которых работает более 15% занятых в промышленности. Панель смещена в сторону крупных предприятий по каждой из выделяемых подотраслей. Возврат анкет – 65–70%.

Конъюнктурные опросы (КО) руководителей предприятий – быстрый способ сбора сведений об оценках руководителями положения дел на своих предприятиях и ожидаемых (планируемых) изменениях основных показателей работы предприятия. КО – относительно новый инструмент экономического анализа. Первый опрос был проведен ИФО Институтом (Мюнхен, Германия) в 1949 г. Вскоре такие опросы появились в Великобритании, во Франции и в Италии. С 1962 г. ЕС предпринимает усилия по гармонизации (сопоставимости) опросов в странах континента.

Анкета КО содержит очень небольшое количество вопросов (не более 15–20). Вопросы анкеты носят качественный, а не количественный характер. Простая конструкция вопросов и ответов позволяет респондентам заполнять анкеты быстро и без привлечения других сотрудников или какой-либо документации. Принципиально важно, что респондентом на каждом предприятии был управленец максимально высокого уровня, имеющий полное представление о положении дел на предприятии и имеющий непосредственное отношение к руководству предприятием. В 2006 г. 31% анкет был получен от директоров предприятий, 34% – от заместителей директоров, 24% – от руководителей экономических подразделений.

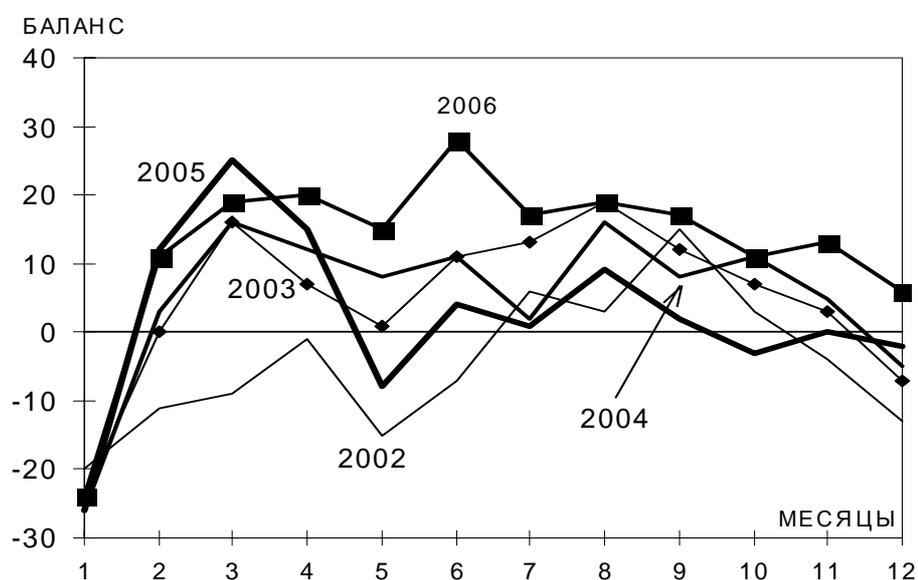
При анализе результатов конъюнктурных опросов используется специфический производный показатель, называемый балансом. Балансы рассчитываются как разность между процентом ответивших «возрастет» (или «выше нормы») и процентом ответивших «снизится» (или «ниже нормы»). Полученная разность позволяет представить распределение ответов на каждый вопрос одним числом со знаком «+» или «-».

Баланс интерпретируется как первая производная или скорость процесса. Если баланс ответов на вопрос об ожидаемом изменении цен имеет знак «+», то это означает, что средние цены в ближайшее время будут расти (преобладают предприятия, сообщившие о прогнозируемом увеличении своих цен). Увеличение баланса за месяц с +10 до +17% говорит о том, что цены в среднем по промышленности будут расти более интенсивно, поскольку возросло преобладание предприятий, прогнозирующих их рост. Отрицательный баланс означает снижение средних цен (больше предприятий намерено снизить свои цены). Изменение баланса с –5 до –12% интерпретируется как увеличение интенсивности снижения цен.

**3.2.1. Динамика спроса на промышленную продукцию в 2006 г.**

Динамика платежеспособного спроса в 2006 г. оказалась более чем благоприятной для российской промышленности. Спрос на отечественную продукцию рос весь год, с хорошей интенсивностью и почти во всех отраслях.

В конце 2005 г. платежеспособный спрос на промышленную продукцию начал расти, и расти достаточно интенсивно. Таких результатов в конце года российская промышленность не демонстрировала уже давно. Более высокие темпы роста продаж (до очистки от сезонности) в декабре последний раз регистрировались в 1999 г. А после сезонной очистки баланс изменения этого основного конъюнктурного показателя увеличился сразу на 6 п.п. и достиг +9%. Так интенсивно продажи не росли в течение 9 предыдущих месяцев 2005 г. В январе 2006 г. рост платежеспособного спроса на промышленную продукцию сохранился. Конечно, исходные данные показали абсолютное снижение продаж, однако интенсивность снижения оказалась не такой сильной, как в январе 2005 и 2004 гг. А очистка от сезонности сделала баланс положительным: спрос все-таки рос, и даже более интенсивно, чем в ноябре–декабре 2005 г. Рост спроса на промышленную продукцию продолжился и в феврале, несмотря на пессимизм официальной статистики и экстремальные морозы. В марте интенсивность его изменения (до сезонной очистки) составила +20 п.п., что является вторым результатом за весь период последефолтного роста (рис. 14). Более интенсивно после 1998 г. продажи росли только в марте 2005 г. (+25 п.п.). Увеличение темпов роста спроса продолжилось и в апреле.



Источник: здесь и далее в этом разделе рисунки и таблицы подготовлены по результатам опросов.

Рис. 14. Помесячная динамика спроса в 2002–2006 гг.  
(баланс = %роста – %снижения)

Баланс изменения этого показателя достиг 12-месячного максимума и составил +12 п.п. (сезонность устранена). Исключение случайной составляющей дало еще более впечатляющий результат, не регистрировавшийся с конца 2000 г.

В мае 2006 г. динамика платежеспособного спроса избежала традиционного резкого спада. Темпы роста продаж лишь незначительно (по исходным данным) замедлились по сравнению с апрелем и оказались самыми лучшими по сравнению с аналогичными месяцами всех лет мониторинга (с 1993 г.). После очистки от сезонности результаты мая 2006 г. продемонстрировали абсолютный рекорд: так интенсивно продажи не росли еще никогда за все 14 лет опросов.

В июне рост платежеспособного спроса достиг очередного рекорда. По всем показателям (исходным, очищенным от сезонности и случайных колебаний) интенсивность роста продаж побила все предыдущие рекорды и достигла очередного абсолютного максимума (рис. 14, 15). На отраслевом уровне снижение продаж сохранилось только в легкой промышленности.

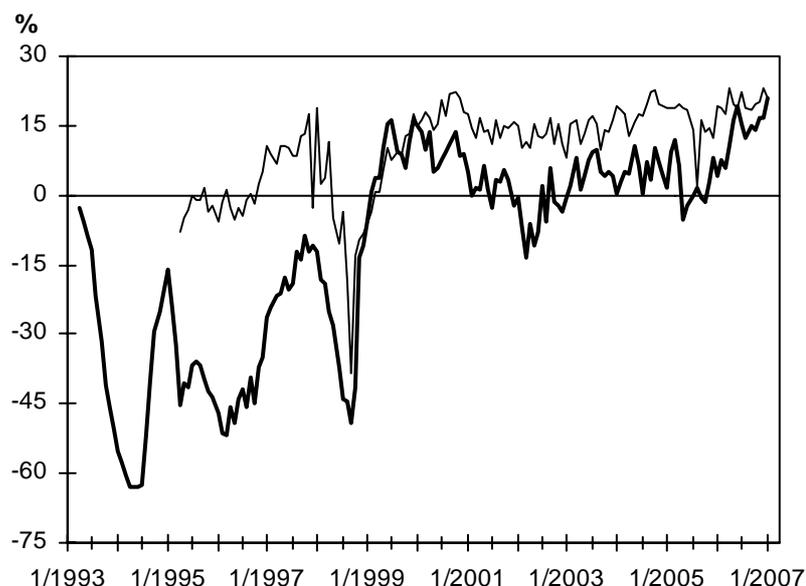


Рис. 15. Изменения платежеспособного спроса, очищенные от сезонности (баланс = % роста – % снижения)

Но в июле интенсивность роста спроса снизилась. Исходные данные (до очистки от сезонных и случайных колебаний) продемонстрировали сокращение баланса изменения продаж (темпа роста) с 28 до 17 п.п. Однако последнее значение является не «провальным» для 2006 г., а близко к среднему темпу роста продаж в предыдущие 6 месяцев. Июньский же показатель оказался абсолютным максимумом всего периода мониторинга. Очистка от сезонности показала снижение темпа роста спроса в июле только на 5 п.п. (с 21 до 16). Исключение еще и случайных колебаний вообще продемонстрировало сохранение прежних рекордных темпов роста продаж.

Данные о динамике спроса в августе свидетельствуют о дальнейшем замедлении роста продаж промышленной продукции. Темп роста показателя (баланс изменения) сократился после очистки от сезонности еще на 5 п.п. Всего за июль–август интенсивность роста спроса «потеряла» 9 п.п. До отрицательных значений баланса (т.е. абсолютного снижения продаж) было далеко, но явный «откат» от рекордных значений мая–июня оказался неприятен. Пока – только для правительства и аналитиков. В самой промышленности удовлетворенность продажами сохраняется на уровне 56%, т.е. большинство российских предприятий все-таки было удовлетворено объемами спроса на свою продукцию.

Интенсивность роста продаж продукции в сентябре перестала снижаться и выросла, по оценкам предприятий, в целом по промышленности на 3 п.п., в основном – за счет деревообрабатывающих и пищевых производств. В машиностроении этот показатель не изменился.

В октябре интенсивность роста спроса не претерпела принципиальных изменений: в целом по промышленности темпы роста продаж (после очистки от сезонности) остались на уровне предыдущего месяца. Замедление роста спроса (порой – до абсолютного снижения продаж) зарегистрировано только на отраслевом уровне: в производстве одежды, древесины и изделий из нее, целлюлозы, бумаги и картона, в металлургии, производстве электрических машин и электрооборудования.

В ноябре темпы роста продаж промышленной продукции, по оценкам предприятий, остались на уровне июля–октября. После очистки от сезонности интенсивность роста спроса в целом по промышленности составляла в этот период от 12 до 15 балансовых пунктов. В ноябре этот показатель равен 14 б.п. Рост продаж зарегистрирован во всех секторах, кроме производства текстиля, одежды, электрооборудования и автопрома. Самые высокие темпы роста спроса (после сезонной очистки) отмечены в производстве целлюлозы, бумаги, древесины, машин и оборудования, аппаратуры для радио и связи, транспортных средств.

Как показывают расчеты темпов роста (балансов изменения) спроса по полугодиям, 2006 г. действительно оказался для российской промышленности чрезвычайно «комфортным» с точки зрения динамики спроса (табл. 34). В первом полугодии интенсивность роста спроса составляла 10 п.п. – не самый для последних 7 лет лучший результат (вторая половина 2000 г. показала 11 п.п.), но второе полугодие продемонстрировало впечатляющие цифры: баланс достиг 15 п.п., что является абсолютным рекордом всего мониторинга.

*Таблица 34*

**Изменения платежеспособного спроса по полугодиям в 2000–2006 гг.**

Год	Полугодие	Рост	Нет изменений	Снижение	Нет ответа	Баланс
2000	1	22	65	12	2	9
	2	22	65	11	2	11
2001	1	18	61	18	3	0
	2	19	65	14	2	4
2002	1	15	58	25	1	-9
	2	20	62	18	1	1
2003	1	21	58	20	1	1
	2	22	62	14	2	7
2004	1	22	59	18	1	3
	2	20	65	14	1	6
2005	1	21	61	17	1	3
	2	17	66	16	1	1
2006	1	25	59	15	1	10
	2	25	64	9	2	15

Среднегодовые данные о динамике платежеспособного спроса по отраслям (табл. 35) показывают, что быстрее всего в 2006 г. росли продажи готовых металлических изделий, транспортных средств, кожи и обуви, а также изделий медтехники и средств измерений. Снижение продаж (в отличие от предыдущего года) было зарегистрировано только в обработке древесины и производстве изделий из нее. Текстильное производство продемонстрировало, скорее, стабилизацию объема продаж, чем их снижение (особенно после 5 лет постоянного снижения реализации). Стоит отметить и начало довольно интенсивного роста продаж мебели после двух лет снижения спроса на нее. Пищевая отрасль отмечает последние годы стабильные, но невысокие темпы роста спроса на свою продукцию.

*Таблица 35*

**Среднегодовые балансы изменения (темпы роста) платежеспособного спроса в отраслях промышленности в 2000–2006 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6	7	8
Производство пищевых продуктов	0	-5	-2	4	3	3	5
Текстильное производство	1	-7	-11	-4	-11	-5	-1
Производство одежды	8	5	-3	-5	-7	-6	3
Производство кожи и обуви	0	9	-8	0	-7	7	22
Обработка древесины и производство изделий из дерева	13	0	-2	4	5	-4	-5
Производство целлюлозы, бумаги, картона	1	-27	5	5	5	0	15
Химическое производство	14	2	0	0	9	13	11
Производство резиновых и пластмассовых изделий	17	-3	-9	9	10	1	7
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	8	0	-9	1	0	0	13
Металлургическое производство	13	-3	-9	8	7	8	18
Производство готовых металлических изделий	13	-4	4	5	-8	1	34

*Продолжение таблицы 35*

1	2	3	4	5	6	7	8
Производство машин и оборудования	10	9	-12	4	7	0	15
Производство электрических машин и электрооборудования	10	-3	2	12	6	2	13
Производство аппаратуры для радио, телевидения и связи	16	10	10	1	-2	-10	9
Производство изделий медицинской техники, средств измерений, оптических приборов	2	2	-8	7	0	0	20
Производство автомобилей, прицепов и полуприцепов	26	10	-10	14	24	14	4
Производство судов, летательных аппаратов и прочих транспортных средств	-2	0	9	6	2	7	22
Производство мебели	21	1	7	36	-10	-3	13

### 3.2.2. Влияние роста спроса на положение промышленных предприятий

Продолжавшийся в 2006 г. рост спроса на промышленную продукцию увеличил объемы реализации и позволил большему числу предприятий достичь нормальных объемов сбыта своей продукции. В среднем в 2006 г. таких оценок было получено 56% (табл. 36). Это абсолютный рекорд всех лет мониторинга. Неудовлетворенность спросом отмечена в 2006 г. в среднем на 40% предприятий (абсолютный годовой минимум). В результате разность этих двух основных оценок спроса достигла беспрецедентно высокой величины – 16 п.п. Иными словами, преобладание в российской промышленности предприятий, удовлетворенных спросом на свою продукцию, возросло до рекордного уровня.

*Таблица 36*

### **Динамика основных оценок объемов платежеспособного спроса (% к числу ответивших)**

Год	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
2006	56	40	16

Преобладание предприятий, удовлетворенных спросом, в 2006 г. регистрировалось в течение 10 месяцев (рис. 16), и только в январе и феврале оценок «ниже нормы» было больше (но не на много – на 2–4 пункта). Во втором полугодии доля ответов «нормальный» достигла очередного месячного рекорда – 67% и не опускалась до конца года ниже 60%. Предыдущий рекорд (58%) был превышен на 9 п.п. Доля же предприятий, не удовлетворенных спросом, естественно, снизилась до рекордного уровня: в сентябре таких ответов в целом по промышленности было получено только 29%. Минимум 2005 г. составлял 39% и тоже был получен в сентябре.

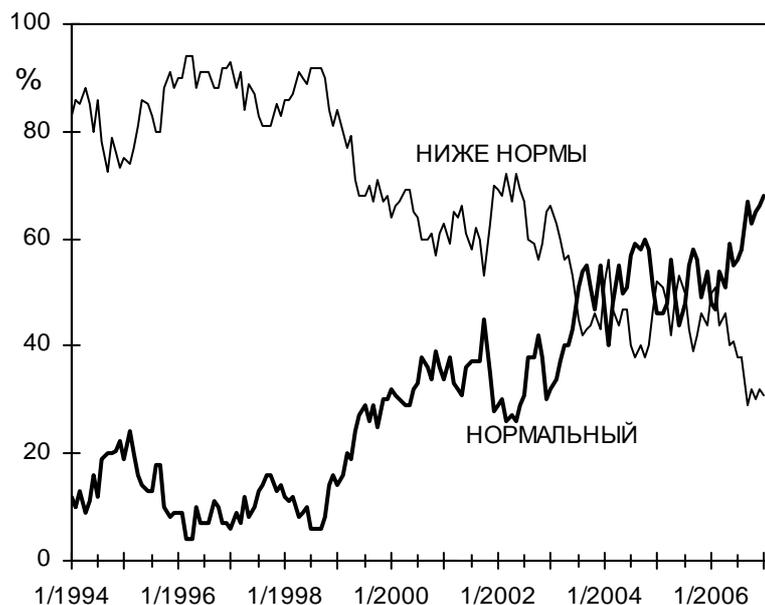
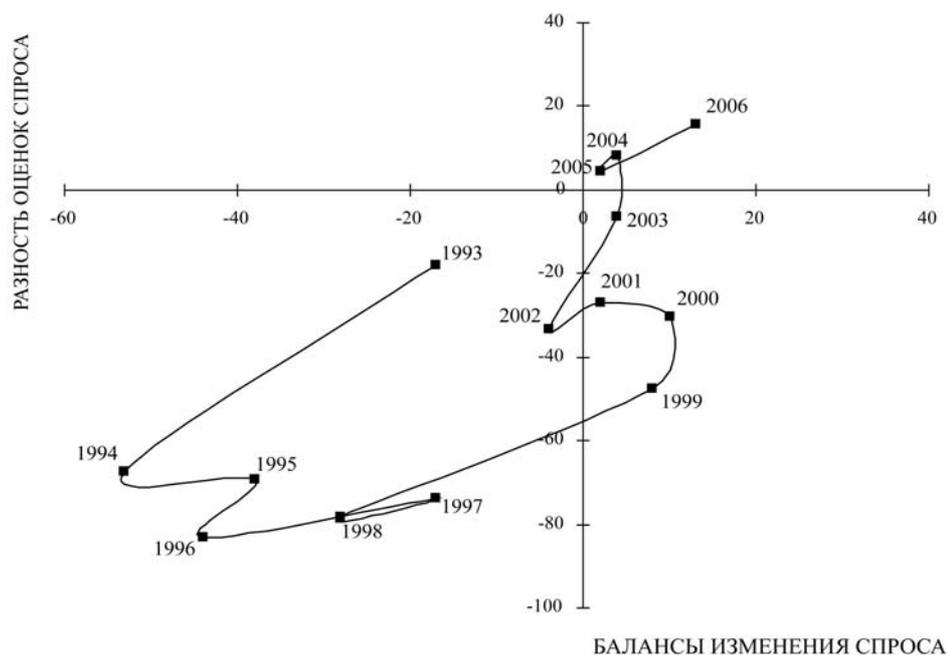


Рис. 16. Динамика основных оценок платежеспособного спроса

Истекший год по основным характеристикам спроса стал для российской промышленности лучшим за весь период мониторинга. Не только была получена лучшая разность оценок основных оценок спроса, но и темпы роста продаж в годовом исчислении достигли максимума. В результате «координаты» 2006 г. в пространстве этих двух признаков превзошли «координаты» всех предыдущих лет (рис. 17). Как видно из рисунка, координаты только последних трех лет находятся в положительном (по обеим координатам) квадранте использованной системы координат. Это означает, что только в этот период промышленность, увеличивая продажи, смогла достичь приемлемых для себя объемов сбыта. Но этот участок траектории не всегда имел положительную тенденцию развития. После 2004 г., когда впервые обе координаты стали положительными, результаты 2005 г. продемонстрировали небольшой «откат»: замедление роста спроса привело к снижению удовлетворенности его объемами. Но обе характеристики сохранили положительное значение, т.е. спрос рос, но медленнее, чем ожидали предприятия, что привело к недостаточному увеличению его объемов и к снижению удовлетворенности им.

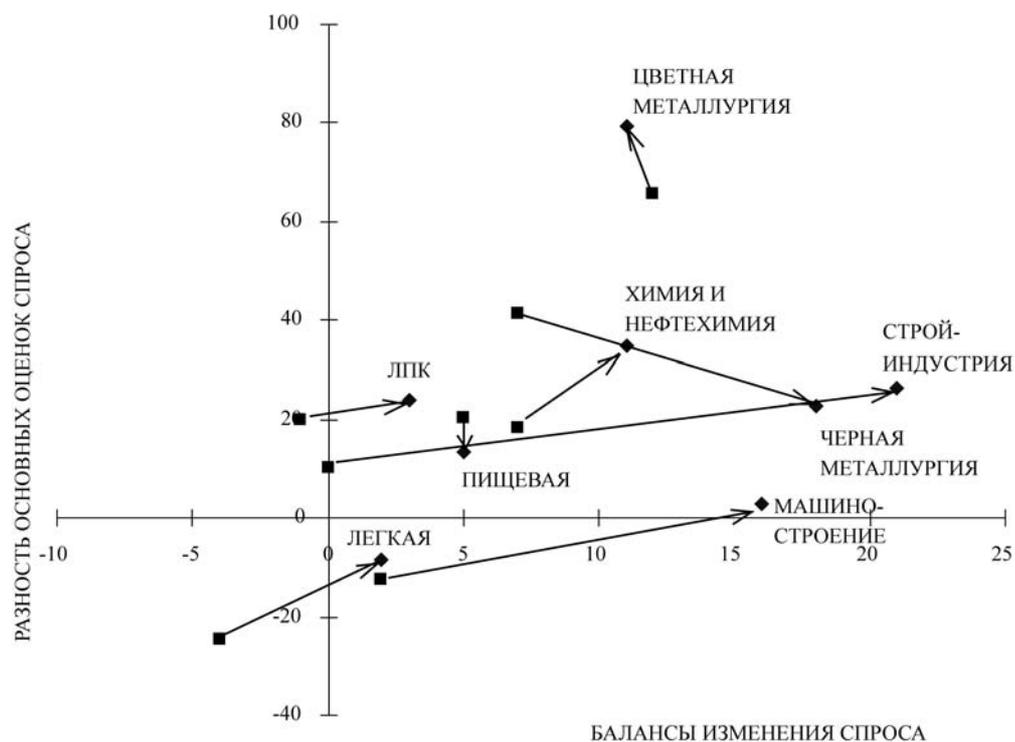


*Рис. 17.* Изменение положения российской промышленности в пространстве основных характеристик спроса в 1993–2006 гг.

Положительная динамика спроса впервые зарегистрирована опросами в 1999 г.: тогда баланс изменения (темп роста) впервые стал положительным. Но объемы продаж еще были недостаточно велики, чтобы в промышленности возобладали предприятия, удовлетворенные его объемами. После разности оценок 1998 г., которая составляла –78 п.п., в 1999 г. разность возросла достаточно сильно (до –48 п.п.), но оставалась отрицательной. Темпы роста спроса оставались положительными в 2000–2001 гг., но его достигнутые объемы по-прежнему не устраивали большинство российских промышленных предприятий. Разность оценок улучшалась (сначала до –30, потом до –27 п.п.), но оставалась отрицательной. При этом в 2001 г. темпы роста спроса замедлились по сравнению с 2000 г., и разность оценок улучшилась незначительно. 2002 г. стал самым неприятным для российских предприятий в последефолтный период. По итогам этого года были получены отрицательные темпы роста спроса и отрицательная разность оценок его объемов. Координаты 2002 г. «вернулись» в отрицательный квадрант. Следующий год значительно улучшил положение российской промышленности в используемой здесь системе координат. Темпы роста спроса вновь стали положительными, а оценки его объемов вплотную приблизились к нулю. Последнее означает, что доля удовлетворенных спросом почти сравнялась с долей неудовлетворенных. Оставался последний рывок. И он был сделан в 2004 г.

Положение большинства отраслей в пространстве основных характеристик спроса также улучшилось между 2005 и 2006 гг. (рис. 18).

Почти все отрасли (кроме легкой промышленности) оказались по результатам 2006 г. в положительном квадранте, т.е. они имели и рост спроса, и положительную разность его основных оценок. Только легкая промышленность к 2006 г. не смогла достичь положительной разности оценок спроса: там все еще преобладают предприятия, не достигшие нормальных объемов спроса. Впрочем, несомненным успехом этой отрасли стало достижение положительных темпов роста спроса в 2006 г. и улучшение разности его основных оценок.



*Рис. 18.* Изменение положения отраслей промышленности в пространстве основных характеристик спроса в 2005–2006 гг.

Но не все отрасли, как видно из графика, имели положительный вектор изменения основных характеристик спроса. В цветной металлургии незначительно снизились темпы роста спроса, но возросла удовлетворенность его объемами. Пищевая промышленность при сохранении темпов роста спроса незначительно снизила удовлетворенность объемами сбыта. Черная металлургия, достаточно сильно увеличив темпы роста спроса, не достигла, судя по снижению разности оценок, желаемых объемов сбыта. Пять отраслей по результатам 2006 г. продемонстрировали и увеличение темпов роста спроса, и рост удовлетворенности его объемами. Промышленность строительных материалов добилась самого значительного по итогам года роста продаж по сравнению с 2005 г., но прирост удовлетворенности оказался очень маленьким: в условиях строительного

бума там ожидали большего. Чуть меньшим оказался прирост темпов изменения продаж в машиностроении, но главным результатом отрасли стал выход в положительные значения разности оценок спроса – в отрасли впервые по итогам года стало больше предприятий, удовлетворенных объемами своих продаж. Темпы роста спроса в машиностроении положительны с 1999 г. (за исключением 2002 г.), и сейчас таким образом объемы сбыта достигли таких масштабов, что стали устраивать большинство (50% против 47%) предприятий отрасли.

Траектория пищевой промышленности в пространстве темпов роста спроса и разности его оценок свидетельствует о возникновении в этой отрасли проблем со сбытом в последние два года (рис. 19). Во-первых, в 2005 г. произошло замедление темпов роста спроса по сравнению с 2004 г. Тогда это обстоятельство, правда, не сильно обеспокоило предприятия отрасли: разность оценок сбыта снизилась с 22 до 20 п.п. В истекшем году темпы роста спроса не изменились по сравнению с 2005 г., и это уже стало проблемой для производителей, которые были вынуждены пересмотреть отношение к объемам сбыта. Разность оценок спроса «нормальный» и «ниже нормы» составила уже 13 п.п., что оказалось худшим результатом последних трех лет. Заметим, что только в эти годы спрос на продукцию отрасли рос. В 1999–2002 гг. пищевые предприятия не смогли добиться положительной динамики спроса, хотя в 2000–2002 гг. темпы снижения мало отличались от нуля, и происходил рост удовлетворенности спросом, особенно – в 2001 г.

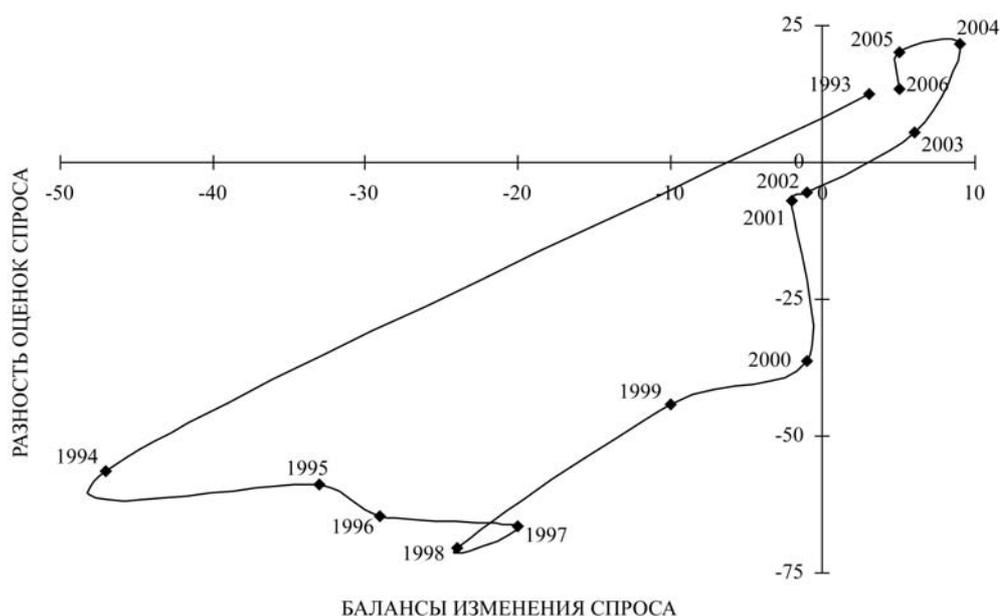


Рис. 19. Изменение положения пищевой промышленности в пространстве основных характеристик спроса в 1993–2006 гг.

Улучшение оценок спроса в российской промышленности в 2006 г. происходило в основном за счет негосударственных предприятий (рис. 20). Разность оценок «нормальный» и «ниже нормы» достигла в этом секторе 19 п.п. На государственных заводах преобладают оценки «ниже нормы», причем последние 4 года это преобладание стабильно и составляет –14...–9 п.п. Таким образом, государственный сектор до сих пор не может добиться нормальных для себя объемов спроса, т.е. адаптироваться к сложившимся рыночным условиям. В результате отставание от акционерных обществ достигло в 2006 г. уже 28 пунктов. Заметим, что в 90-е годы оба этих сектора демонстрировали схожую динамику оценок, а первый серьезный разрыв произошел только в 2001 г., но тогда в обоих секторах преобладали оценки «ниже нормы». Сбытовые проблемы 2002 г. вновь выравнивали разности оценок по формам собственности, но уже 2003 г. продемонстрировал преимущества негосударственных предприятий, сумевших добиться почти в большинстве своем «нормальных» объемов спроса. В 2004 г. оценок «нормальный» среди АО стало уже абсолютное большинство, и такая ситуация сохраняется до сих пор.

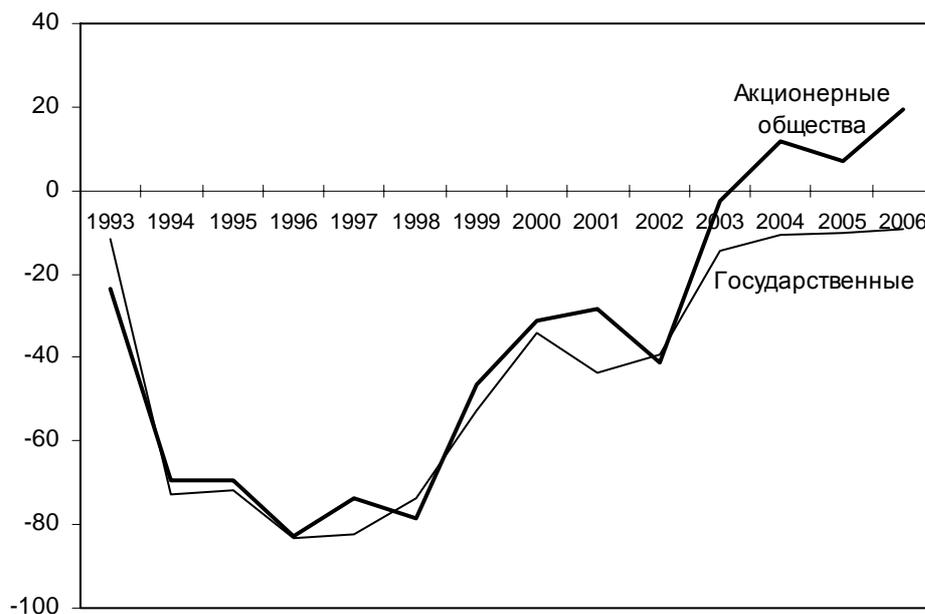


Рис. 20. Среднегодовые разности основных оценок спроса («нормальный» – «ниже нормы») по формам собственности в 1993–2006 гг.

Аналогичное расслоение оценок спроса наблюдается и по размерам предприятий (рис. 21). Лидирующее положение по преобладанию оценок «нормальный» в 2006 г. сохранили крупные предприятия, 59% которых удовлетворены спросом на свою продукцию, и только 38% все еще не могут добиться нормальных объемов сбыта. По сравнению с предыдущим годом разность этих оценок улучшилась на 9 пунктов и достигла абсолютного

максимума. Несомненно, улучшилось положение и средних предприятий (501–2000 чел.). Впервые за 15 лет мониторинга большинство (54%) предприятий в этой группе достигли нормальных для себя объемов спроса и в результате сократили отставание по разности оценок от лидера – крупных предприятий. В группе небольших предприятий по-прежнему сохраняется проблемы со сбытом: там преобладают оценки «ниже нормы». Но в 2006 г. и здесь произошел явный прорыв после трех лет «застоя». Нормальных объемов сбыта смогли достичь 43% (в 2003–2005 гг. таковых было 36%), а доля оценок «ниже нормы» снизилась до 53% (после 61% в предыдущие три года).

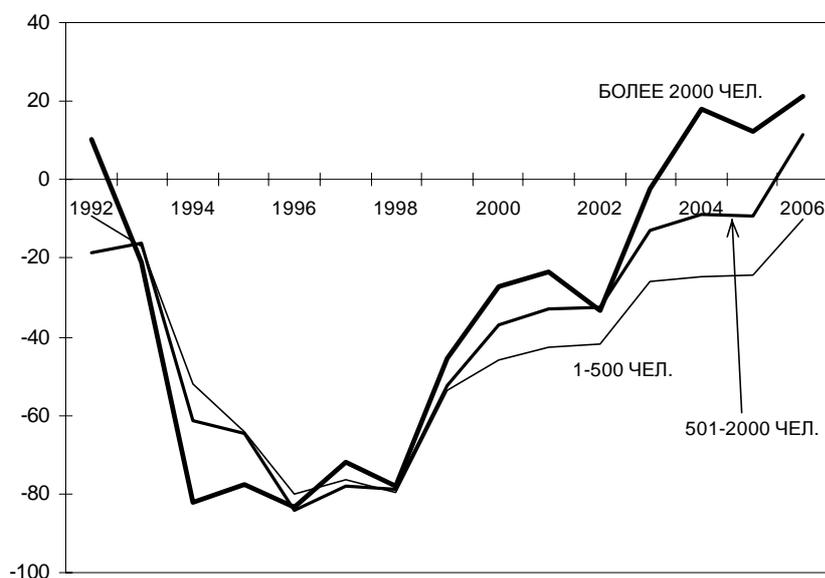


Рис. 21. Среднегодовые разности основных оценок спроса («нормальный» – «ниже нормы») по размерам предприятий в 1993–2006 гг.

### 3.2.3. Динамика конкурентных отношений

В 2006 г. российская промышленность развивалась в условиях стабильной конкуренции: принципиальных изменений в интенсивности конкуренции в истекшем году по сравнению с 2005 г. предприятиями отмечено не было. Основные индикаторы конкуренции, отслеживаемые ИЭПП с 1995 г., показали сохранение уровня конкурентной борьбы по всем трем «направлениям» (внутрироссийская конкуренция, конкуренция с ближним зарубежьем, конкуренция с дальним зарубежьем) на прежнем, но самом высоком за все время мониторинга, уровне (табл. 37). Если быть более точным, то все индексы даже снизились, но очень незначительно (на 0,02–0,09 пункта), поэтому более корректным будет говорить о неизменности этих показателей. Особенно с учетом того обстоятельства, что в 2005 г. рост индексов составлял 0,27–0,45 пункта и оказался максимальным за 12 лет мониторинга.

Таким образом, предприятия не ощутили в 2006 г. принципиальных изменений условий конкуренции на своих рынках сбыта по сравнению с 2005 г. Особенно неожиданно такие оценки выглядят на фоне преобладающего (по крайней мере, в средствах массовой информации и публичных выступлениях чиновников) мнения о том, что растущие объемы импорта вытесняют товары российских производителей с рынков сбыта. Оказывается, сами российские производители, о защите которых заботятся эксперты, журналисты и чиновники, считают по-другому.

*Таблица 37*

**Значения годовых индексов конкуренции с разными производителями**

Год	С российскими	Из ближнего зарубежья	Из дальнего зарубежья	Общий индекс
1995	3.39	2.65	2.79	2.94
1996	3.46	2.82	3.01	3.10
1997	3.55	2.81	3.02	3.13
1998	3.52	2.79	3.09	3.13
1999	3.61	2.73	2.87	3.07
2000	3.60	2.70	2.80	3.03
2001	3.73	2.89	2.90	3.17
2002	3.87	2.93	2.96	3.25
2003	3.95	2.92	3.08	3.32
2004	3.94	2.82	3.03	3.27
2005	4.21	3.27	3.49	3.66
2006	4.12	3.20	3.47	3.60

Не произошло принципиальных изменений в 2006 г. и в распространенности конкурентных рынков в российской промышленности. Под конкурентными рынками в данном случае имеется в виду доля предприятий российской промышленности, которые ощущают хотя бы какую-то конкуренцию со стороны других производителей на своих рынках сбыта. Доля конкурентных рынков ничего не говорит об интенсивности конкуренции на этих рынках, она лишь показывает, что там предприятия ощущают какую бы то ни было конкуренцию. Как показывают результаты мониторинга, промышленные предприятия ощущали конкуренцию с другими российскими производителями в 2006 г. на 92% рынков, годом раньше этот показатель составлял 94% (рис. 22). Конкуренция с производителями из дальнего зарубежья возросла на 3 п.п., и сейчас 73% российских предприятий конкурируют с товарами, произведенными за пределами бывшего СССР.

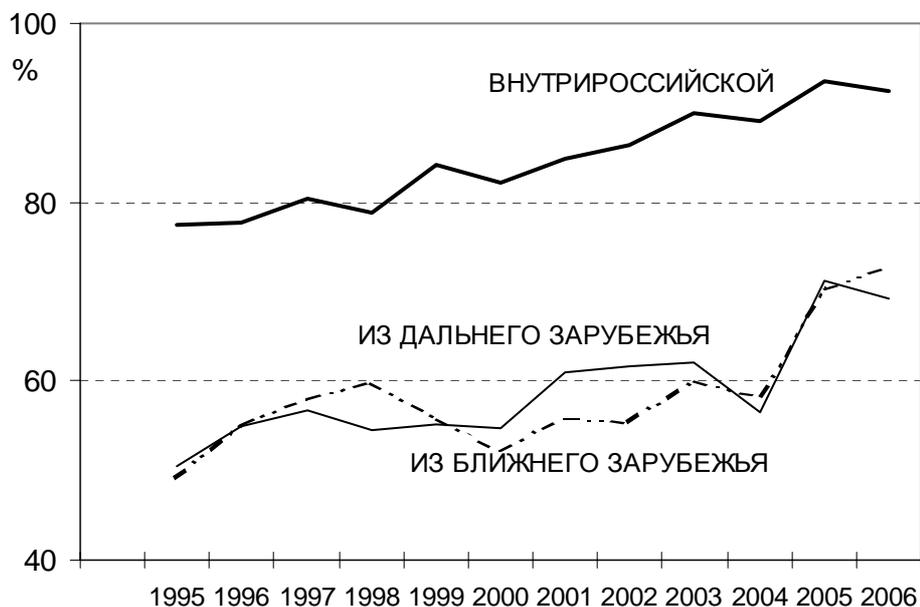


Рис. 22. Динамика доли конкурентных рынков с конкуренцией

Больше всего конкурентных рынков с конкуренцией из дальнего зарубежья зарегистрировано в 2006 г. в черной металлургии (83%), в лесопромышленном комплексе (81%) и в машиностроении (78%). На другом полюсе (минимальное количество рынков с конкуренцией с товарами из дальнего зарубежья) находятся, что предсказуемо и малоинтересно для экономического анализа, электроэнергетика (33%), топливная промышленность (35%) и промышленность стройматериалов (46%). Затем идут пищевая (52%) и легкая (61%) отрасли (по ОКОНХ). Если 52% конкурентных рынков с конкуренцией с товарами из дальнего зарубежья в пищевой промышленности выглядят вполне предсказуемо, то следующее место легкой промышленности, где только 61% предприятий ощущает конкуренцию с товарами, произведенными вне территории бывшего СССР, не слишком стыкуется с постоянными призывами к защите предприятий этой отрасли от импорта. Оказывается, что почти 40% производителей не ощущают никакой конкуренции на своих рынках сбыта с импортом (рис. 23). Заметим: как с белым, так и с «серым», поскольку сами предприятия при оценке уровня конкуренции учитывают все ввезенные и присутствующие на их рынках сбыта товары, независимо от «чистоты» их таможенной очистки. Чуть больше в легкой промышленности конкурентных рынков, где отечественная продукция конкурирует с товарами из ближнего зарубежья, – 65%. Снижение доли конкурентных рынков с конкуренцией с импортом (как из ближнего, так и из дальнего зарубежья) в 2006 г. на 11 и 14 п.п. связано, скорее всего, с улучшением таможенного контроля и снижением вследствие этого конкурентных преимуществ «серого» импорта на внутрироссийском рынке. И почти все рынки сбыта в легкой промышленности являются

конкурентными по отношению к другим российским производителям: 98% предприятий легкой промышленности ощущают конкуренцию со стороны других российских производителей. Причем последний показатель относительно стабилен (находится в интервале 94–98%) с 2002 г.

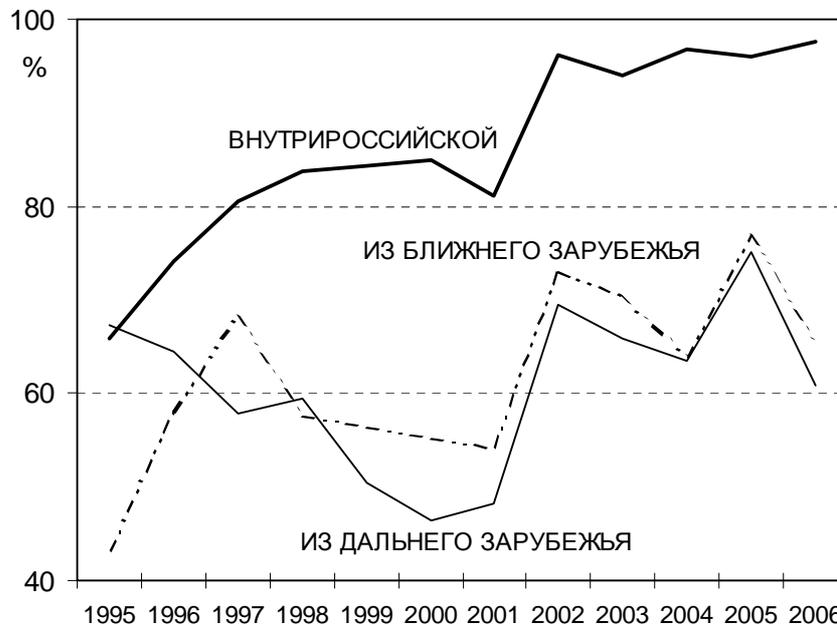
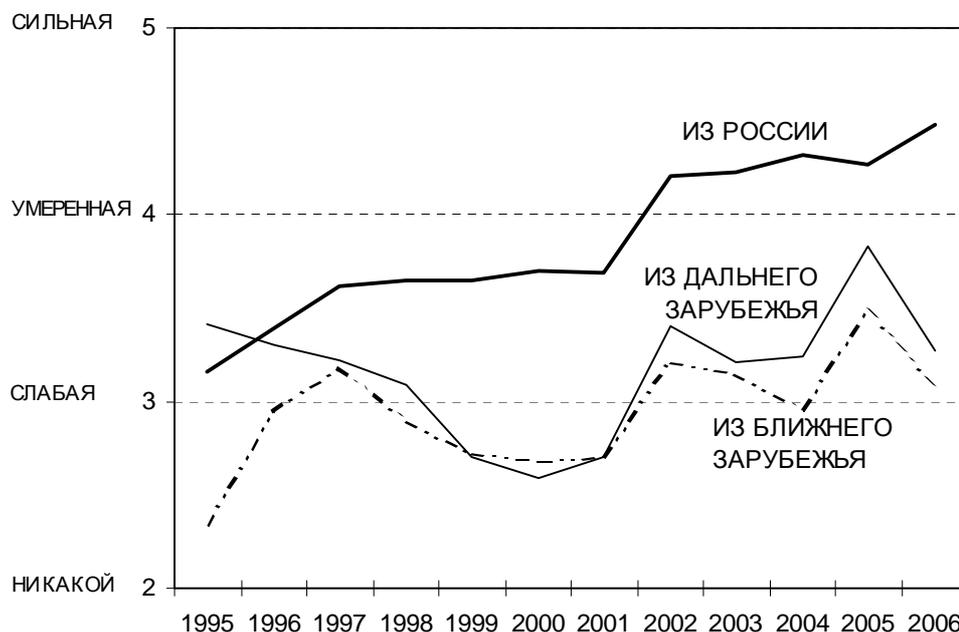


Рис. 23. Динамика доли конкурентных рынков в легкой промышленности с конкуренцией

Легкая промышленность отличается не только предельно высокой долей конкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией, но и самым высоким уровнем этой конкуренции и ее ростом в 2006 г. Индекс внутрироссийской конкуренции в этой отрасли вырос за год на 0,21 пункта и составляет сейчас 4,48 балла (из 5 возможных баллов), т.е. находится примерно посередине между оценками «умеренная» и «сильная» (рис. 24). Это является самым высоким результатом 12-летнего мониторинга конкуренции в отрасли. А конкуренция с импортом в отрасли ослабла. Причем снижение индексов конкуренции с импортом оказалось максимальным для всего периода мониторинга: конкуренция с товарами из дальнего зарубежья «потеряла» 0,56 балла, с товарами из ближнего зарубежья – 0,40 балла. Сейчас конкуренцию с товарами из ближнего зарубежья предприятия легкой промышленности оценивают в 3,09 балла (т.е. на уровне «слабая»), а конкуренцию с товарами из дальнего зарубежья – 3,28 балла (чуть выше уровня «слабая»).



*Рис. 24. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в легкой промышленности*

В машиностроении рост доли конкурентных рынков в 2006 г. продолжился по всем видам конкуренции (рис. 25). При этом доля конкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией также близка к полному насыщению: в 2006 г. этот показатель вырос на 2 п.п. и достиг 97%. Самый большой прирост конкурентных рынков зарегистрирован в машиностроении для конкуренции с товарами из дальнего зарубежья: этот показатель вырос за год на 6 п.п. и составляет сейчас 78% – гораздо выше, чем в легкой промышленности. А год назад показатель конкурентности таких рынков в обеих отраслях был примерно одинаков. Видимо, упорядочение таможенного контроля сказалось сильнее всего на импорте товаров легкой промышленности и не дало ощутимого эффекта для рынков машиностроительной продукции по причине гораздо меньшей доли «серой» продукции в последнем случае. В целом за последефолтный период доля конкурентных рынков с конкуренцией с товарами из дальнего зарубежья выросла на 20 п.п. и достигла в 2006 г. исторического максимума.

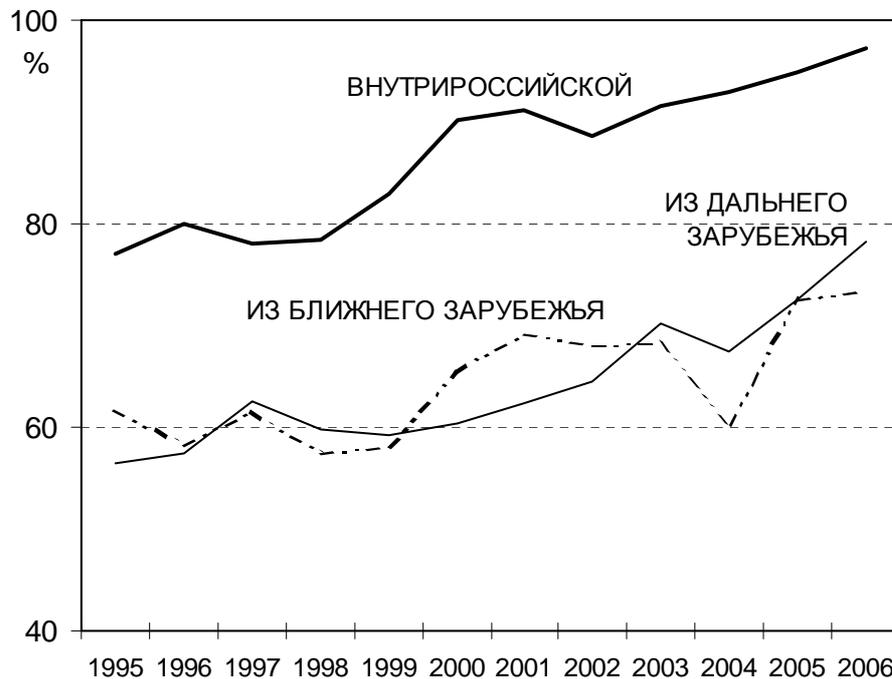


Рис. 25. Динамика доли конкурентных рынков в машиностроении с конкуренцией

Интенсивность всех видов конкуренции в машиностроении в 2006 г. не изменилась. И внутрироссийская конкуренция, и конкуренция с импортом остались на уровне 2005 г. – самом высоком с 1995 г., года начала мониторинга конкуренции. Как и во всех отраслях, внутрироссийская конкуренция остается наиболее интенсивным видом конкуренции на рынках сбыта российского машиностроения. Ее оценка – 4,18 балла, т.е. чуть выше уровня «умеренная». Заметим, что оценки внутрироссийской конкуренции только в 2005 г. превысили уровень «умеренная», с 1995 по 2004 г. они достаточно плавно росли от оценок «слабая» до оценок «умеренная». Конкуренция с импортом из дальнего зарубежья в 2006 г. оценивается 3,64 балла, конкуренция с товарами из ближнего зарубежья – 3,22 балла. Таким образом, оценки конкуренции с импортом в 2006 г. находятся в интервале между уровнями «умеренная» и «слабая», и достаточно маловероятно, что интенсивность конкуренции с импортом сможет в ближайшие годы «подняться» до уровня «умеренная». При этом уровень конкуренции с производителями из дальнего зарубежья в машиностроительной отрасли оказался в 2006 г. самым высоким по сравнению с другими отраслями. Впрочем, такая или близкая картина в прошлые годы наблюдалась довольно часто: машиностроительная отрасль по интенсивности конкуренции с импортом находилась либо на первом месте, либо в лидирующей группе. Особенно – после дефолта 1998 г. С 1999 г. интенсивность конкуренции в

отрасли составляет в среднем 3,26 балла (в легкой промышленности – 3,12 балла).

В пищевой промышленности доля конкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией стабильно высока и существенно выше доли конкурентных рынков с другими видами конкуренции (рис. 26). Внутрироссийская конкуренция ощущается пищевыми предприятиями на 90–95% рынков и мало меняется в последефолтный период. В 2006 г. этот уровень составляет 93%, уступая лишь несколько процентных пунктов показателям машиностроения и легкой промышленности. Конкуренция с товарами из дальнего зарубежья ощущается в 2006 г. только на 52% рынков и снизилась после 2005 г. на 4 п.п. Впрочем, последнее снижение выглядит незначительным после роста показателя в 2005 г. сразу на 14 п.п. Таким образом, два последних года остаются для предприятий пищевой отрасли самыми сложными с точки зрения проникновения на их рынки сбыта конкурирующего импорта. В 2002 г. ситуация была в этом смысле максимально «комфортной»: конкуренция с импортом имела место только на 32% рынков, снизившись по сравнению с преддефолтным максимумом в два раза. Продукты питания из ближнего зарубежья конкурируют сейчас с российскими продуктами на 64% рынков. Рост этого вида конкурентности рынков составил за истекший год только 2 п.п. после роста на 12 п.п. в 2005 г. После дефолта 1998 г. российским производителям продуктов питания приходится чаще конкурировать с производителями из ближнего зарубежья, чем с производителями из дальнего зарубежья.

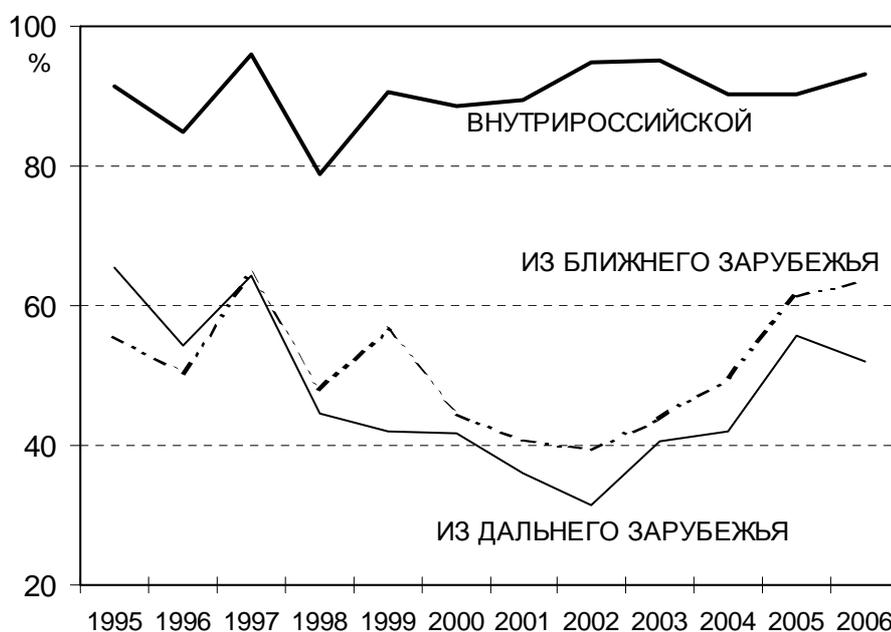


Рис. 26. Динамика доли конкурентных рынков в пищевой промышленности с конкуренцией

В пищевой отрасли – одной из немногих – интенсивность внутрироссийской конкуренции в 2006 г. выросла (рис. 27). Рост, правда, был небольшой (0,13 балла), но в результате достигнут исторический максимум интенсивности внутрироссийской конкуренции – 4,39 балла, т.е. этот вид конкуренции на рынках сбыта предприятий отрасли постепенно смещается от уровня «умеренная» к уровню «сильная». Но именно – постепенно, поскольку отраслевые оценки конкуренции уже с 1999 г. стабильно выше оценки 4 балла (умеренно), и только в последние два года сформировалась тенденция их «отрыва». Интенсивность конкуренции с импортом в отрасли также выросла, особенно – конкуренции с продуктами питания из ближнего зарубежья. Но уровень конкуренции с импортом один из самых низких в российской промышленности (ниже только в промышленности строительных материалов). Сейчас оценки этой конкуренции уверенно превышают лишь уровень «слабая». А интенсивность конкуренции с продуктами из дальнего зарубежья даже не дотягивает до этого уровня. В 2002 г. ситуация на рынках сбыта в части конкуренции с импортом была экстремально комфортной для российских производителей: они конкурировали с импортом на минимальном числе рынков, а интенсивность конкуренции там мало отличалась от уровня «никакой».



Рис. 27. Динамика уровня конкуренции с разными производителями в пищевой промышленности

Больше всего конкурентных рынков в 2006 г. зарегистрировано в лесопромышленном комплексе (рис. 28). Доля конкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией там традиционно высока (как и в других отраслях) и составляет сейчас 96%, что является историческим максимумом.

Рост за последний год составил только 1 п.п., а рост по сравнению с преддефолтным максимумом – только 8 п.п. Таким образом, внутрироссийская конкуренция в этой отрасли была достаточно высока и стабильна, а высокие значения и малые изменения последних лет говорят о том, что по этому показателю отрасль близка к пределу. Доля же конкурентных рынков с конкуренцией из дальнего зарубежья и ближнего зарубежья претерпела в последние годы значительные изменения. Во-первых, эти показатели достигли 81 и 90% соответственно, в результате отрасль занимает в 2006 г. по ним первые места. Такого масштабного присутствия конкурирующего импорта не ощущают предприятия ни одной другой отрасли. Даже предприятия легкой промышленности и машиностроения никогда не имели такого масштабного присутствия конкурирующего импорта на своих рынках сбыта.

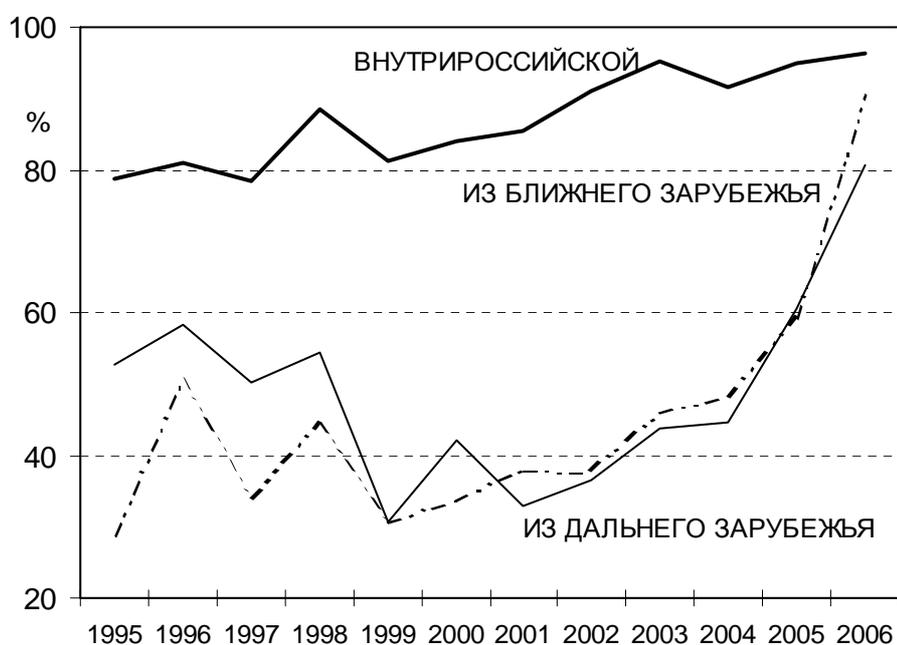


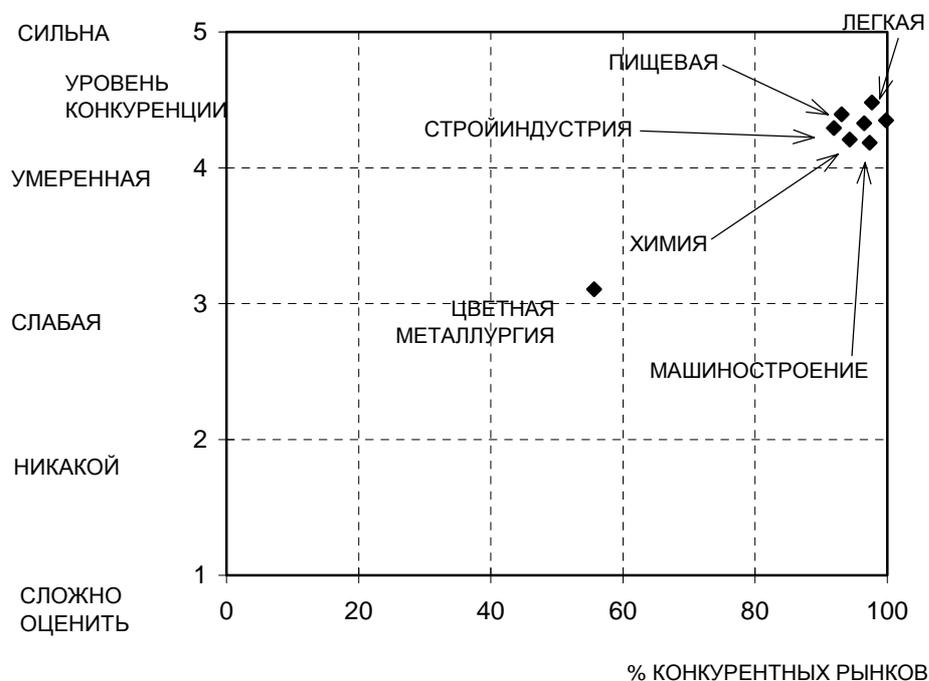
Рис. 28. Динамика доли конкурентных рынков в лесопромышленном комплексе с конкуренцией

Во-вторых, с 1999 г. проникновение конкурирующего импорта из дальнего зарубежья на отраслевые рынки сбыта возросло с 31 до 81% (т.е. на 50 п.п.). А проникновение конкурирующего импорта из ближнего зарубежья за тот же период выросло с 31 до 90% (59 п.п.). С такой экспансией конкурирующего импорта не сталкивалась ни одна отрасль российской промышленности. В-третьих, при сохранении тенденции роста проникновения импорта на рынки сбыта достаточно скоро предприятиям отрасли придется одинаково часто конкурировать и с российскими, и с зарубежными производителями. Такого не было еще ни разу ни в одной из

отраслей. Таким образом, предприятия лесопромышленного комплекса претерпели самые масштабные изменения масштабов конкуренции с импортом за последефолтные годы и по этой причине нуждаются в большей защите от импорта, чем другие отрасли российской промышленности.

Впрочем, иностранные производители, активно проникающие на рынки сбыта российских предприятий лесопромышленного комплекса, пока не создают особых проблем отечественным производителям. Уровень конкуренции с импортом оценивается ими в 3,5 балла, т.е. находится посередине между оценками «слабая» и «умеренная». Правда, за последние два года оценки выросли почти на целый балл, в 2004 г. они были между отметками «слабая» и «никакой», а в 1999 г. – на уровне «никакой». Иными словами, на рынках сбыта предприятий российского лесопромышленного комплекса произошли самые сильные изменения уровня конкуренции с импортом.

В целом условия внутрироссийской конкуренции в отраслях российской промышленности в 2006 г. оказались очень однородными (рис. 29). Единственным исключением стала цветная металлургия. Доля конкурентных рынков в других отраслях превышает 92%, что требует от регулирующих органов лишь поддержания сложившегося положения и предотвращения монополизации рынков, задача формирования конкуренции среди российских промышленных предприятий уже решена. Уровень внутрироссийской конкуренции тоже достаточно высок: во всех отраслях этот показатель превосходит «умеренная».



**Рис. 29.** Отраслевые индикаторы внутрироссийской конкуренции в 2006 г.

Меньшей однородностью отличается конкурентная среда при конкуренции с производителями из дальнего зарубежья (рис. 30). Доля конкурентных рынков в отраслях составляет от 46 до 83%. Интенсивность конкуренции оценивается от 2,76 до 3,64 балла. Наименьшее давление со стороны импорта испытывают предприятия промышленности строительных материалов, наибольшее – металлургия, машиностроение и лесопромышленный комплекс. Положение легкой промышленности на фоне других отраслей выглядит далеко не так критично, как можно предположить по силе призывов о защите предприятий этой отрасли. Более того, ее положение не сильно отличается от положения пищевой промышленности, традиционно считающейся наиболее защищенной от импорта отраслью. Таким образом, если говорить о защите отечественного товаропроизводителя, то внимание государства должно быть направлено на отрасли, отличающиеся не столько активностью лоббистов, сколько уровнем проникновения импорта и остротой конкуренции с ним.

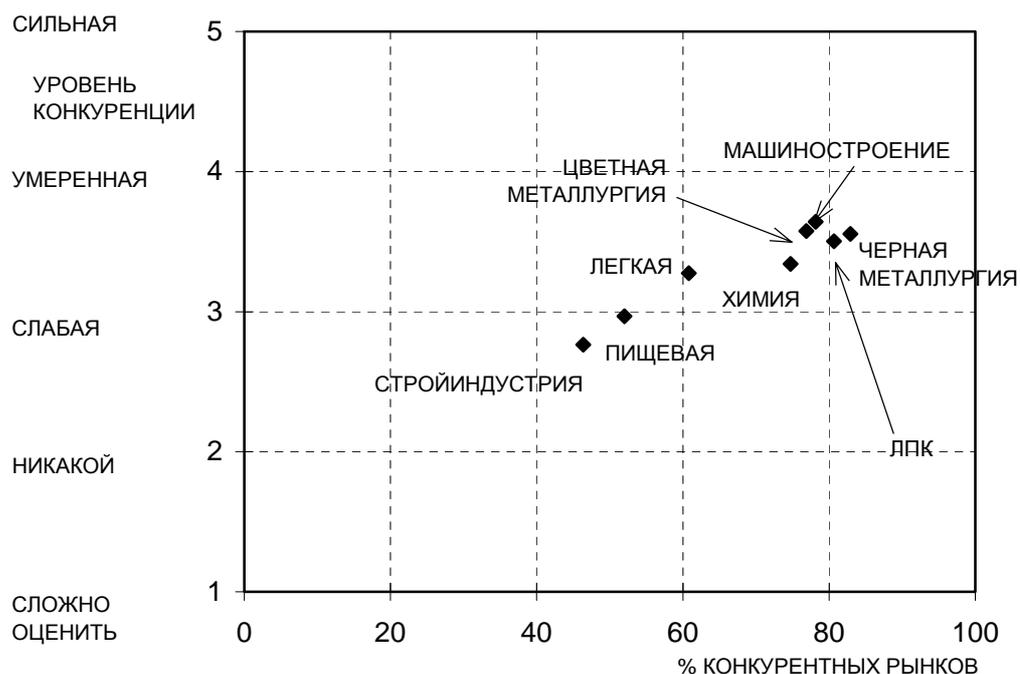


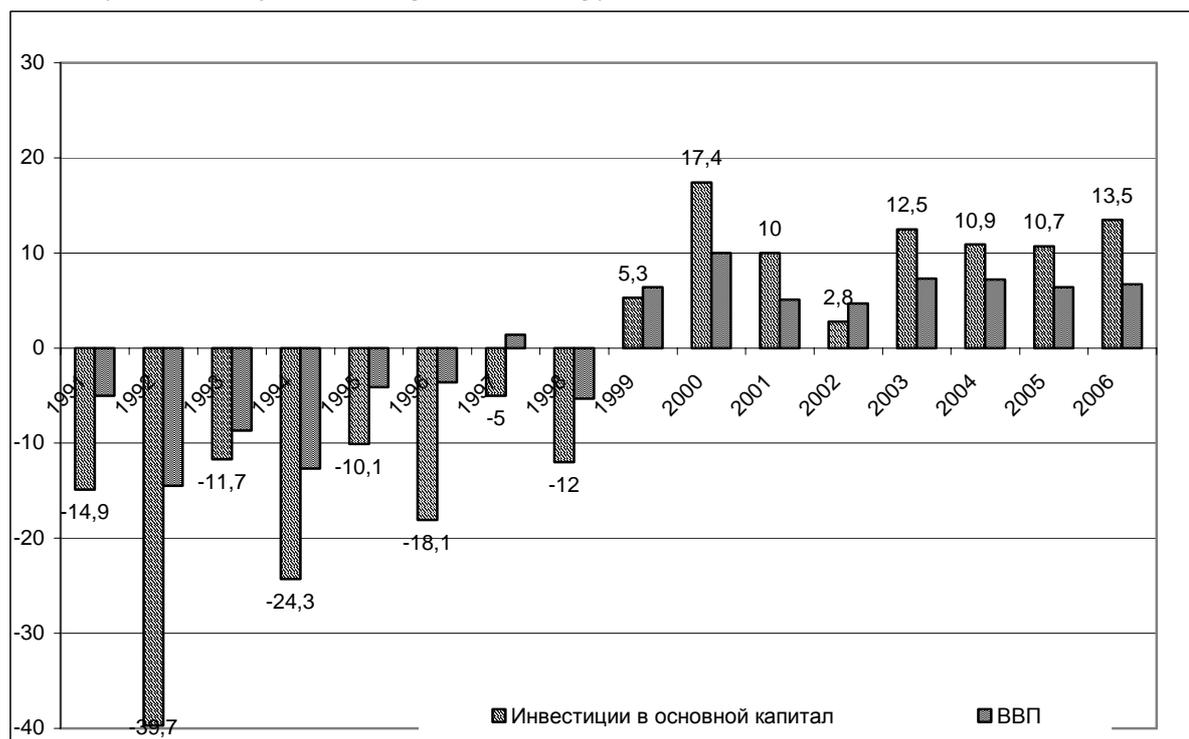
Рис. 30. Отраслевые индикаторы конкуренции с товарами из дальнего зарубежья в 2006 г.

### 3.3. Инвестиции в реальный сектор экономики

#### 3.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал

В российской экономике тенденция опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП фиксируется с 2000 г. (рис. 31). За период 2000–2006 гг. инвестиции в основной капитал увеличились в 2,16 раза при росте ВВП в 1,68 раза. Следует отметить, что динамика инвестиций подвергалась довольно существенным колебаниям на протяжении последних семи лет.

Высокий рост инвестиционного спроса 2000 г., поддержанный динамичным ростом доходов экономики на фоне интенсивного роста внутреннего рынка, сменился вялой динамикой в 2002 г., обусловленной конъюнктурными факторами внешнего рынка. Восстановление опережающих темпов инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП наблюдалось с начала 2003 г. и сопровождалось ростом цен на мировом рынке топливно-энергетических и сырьевых ресурсов и постепенным повышением роли внутреннего рынка в формировании экономической динамики. В 2006 г. объем инвестиций в основной капитал увеличился на 13,5% (10,7% в предшествующем году).



Источник: Росстат.

Рис. 31. Темпы прироста ВВП, инвестиций в основной капитал в 1991–2006 гг., в % к предыдущему году

Устойчивая положительная динамика производства изменила ситуацию в инвестиционном секторе. Расширение инвестиционного спроса протекало на фоне благоприятных изменений конъюнктуры цен мирового рынка на углеводородное и минеральное сырье, с одной стороны, и активизации российского бизнеса на внутреннем рынке, с другой стороны. Рост доходов экономики и бизнеса определяли динамичное расширение спроса на капитальные товары. Коэффициент обновления основных фондов повысился с 1,4% в 2000 г. до 1,8% в 2003 г. и 2,1% в среднем за период 2004–2005 гг. Рост коэффициентов обновления основных фондов фиксировался практически по всем видам экономической деятельности, при этом наиболее активно этот процесс протекал в отраслях инфраструктуры. Так, норма обновления основных фондов в отрасли «связь» повысилась с 2,1% в 2000 г. до 7,1% в 2004 г., в торговле соответственно, – с 2,4 до 6,2%, на транспорте – с 1,0 до 1,2%. Ориентация производителей на проведение модернизации и реконструкции производства вызвала повышение спроса на машины и оборудование практически во всех видах экономической деятельности. В структуре инвестиций в основной капитал по видам основных фондов наблюдалось повышение доли затрат на машины, оборудование и транспортные средства. Если в 2001 г. на долю инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства приходилось 35% от общего объема инвестиций в основной капитал, то в 2005 г. их удельный вес превысил 40% (табл. 38). В результате, в промышленности износ машин и оборудования снизился с 62,7% в 2001 г. до 57,3% в 2005 г., доля производственного оборудования в возрасте до 5 лет повысилась с 4,7% в 2000 г. до 9,5 % в 2005 г.

Таблица 38

**Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов в 2000–2006 гг., в % к итогу**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005*	2006*
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе по видам основных фондов:								
жилища	11,3	11,4	12,2	12,6	12,2	10,9	7,3	7,2
здания и сооружения	43,1	41,8	41,0	43,5	42,1	42,8	47,1	48,8
машины, оборудование, транспортные средства	36,6	35,0	37,7	37,1	39,8	40,9	38,5	36,2
прочие	9,0	11,8	9,1	6,8	5,9	5,4	7,1	7,8

\* Без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности.

Источник: Росстат.

При сдержанных темпах развития отечественного машиностроения относительно динамики инвестиционных расходов и характеристик воспроизводства основного капитала, на внутреннем рынке усилилось влияние роста спроса на импортные машины и оборудование. Снижение доли

импорта в объеме потребления продукции машиностроения носило краткосрочный характер и было зафиксировано в период с IV квартала 1998 г. по III квартал 1999 г. Динамика выпуска капитальных товаров по машиностроительным производствам в этот период отражала оперативную реакцию российского бизнеса на конъюнктурные сдвиги на внутреннем рынке. Лидирующие позиции в выпуске инвестиционных товаров заняли производства по выпуску оборудования для нефтяной и химической промышленности. Развитие отраслей инфраструктуры дало импульс к увеличению объемов выпуска строительно-дорожной техники, подъемно-транспортных машин, а также производств машиностроения, традиционно ориентированных на внутренний рынок: железнодорожное и металлургическое машиностроение.

Всплеск спроса на импортную технику приходился на 2000 г., и с этого времени тенденция опережающих темпов роста импорта машин и оборудования относительно развития отечественного машиностроения приняла устойчивый характер и корреспондирует с динамикой инвестиционной активности. Факторами, которые оказывали положительное влияние на инвестиционную активность в краткосрочной и среднесрочной перспективе, стали удешевление импортных машин и оборудования вследствие укрепления реального курса рубля, а также использование режима промышленной сборки, согласно которому были снижены ввозные пошлины на импортные компоненты.

За период 2003–2006 гг. при среднегодовых темпах прироста инвестиций в основной капитал в 11,9%, отечественного производства машиностроения на уровне 8,7%, этот показатель для импорта машин оборудования и транспортных средств составлял 37,9%. Инвестиции на приобретение импортного оборудования в общем объеме инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства в 2006 г. по данным Минэкономразвития составили 21,5% против 20,6% в предыдущем году.

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. Доля валового национального сбережения в ВВП в 2003–2006 гг. в среднем составляла 33,1%, инвестиций в основной капитал – 16,6%.

С ростом доходов экономики в 2005 г. восстановилась тенденция к повышению доли бюджетных средств в источниках финансирования инвестиций в основной капитал. В 2005 г. за счет бюджетных средств было профинансировано 540,1 млрд руб. инвестиций в основной капитал, что составило 20,1% от общего объема инвестиций в основной капитал в целом по экономике, в том числе средств федерального бюджета – 6,7%. В 2006 г. за счет бюджетных средств профинансировано 700,1 млрд руб. инвестиций

в основной капитал, в том числе за счет федерального бюджета – 242,1 млрд руб.

Таблица 39

**Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, в % к итогу**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005*	2006*
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе по источникам финансирования:								
собственные средства	47,7	49,4	48,0	46,2	46,8	47,7	45,1	44,3
из них:								
прибыль	23,4	24,0	20,5	17,2	18,3	22,4	20,6	20,2
привлеченные средства	52,5	50,6	52,0	53,8	52,6	52,3	54,9	55,7
из них:								
кредиты банков	2,9	4,4	4,8	5,2	7,3	6,5	8,3	8,9
в том числе иностранных банков	0,6	0,9	0,5	0,8	1,3	1,0	1,0	1,5
заемные средства других организаций	7,2	4,9	6,0	8,6	7,3	7,3	7,4	5,4
бюджетные средства:	22,0	20,4	19,6	18,8	17,4	20,1	20,7	19,8
федерального бюджета	6,0	5,8	6,0	6,5	5,1	6,7	7,1	6,9
бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	16,0	14,6	13,6	11,5	11,3	12,4	12,5	12,0
Из общего объема инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа	4,7	4,5	4,1	4,7	5,0	4,8	5,2	6,1

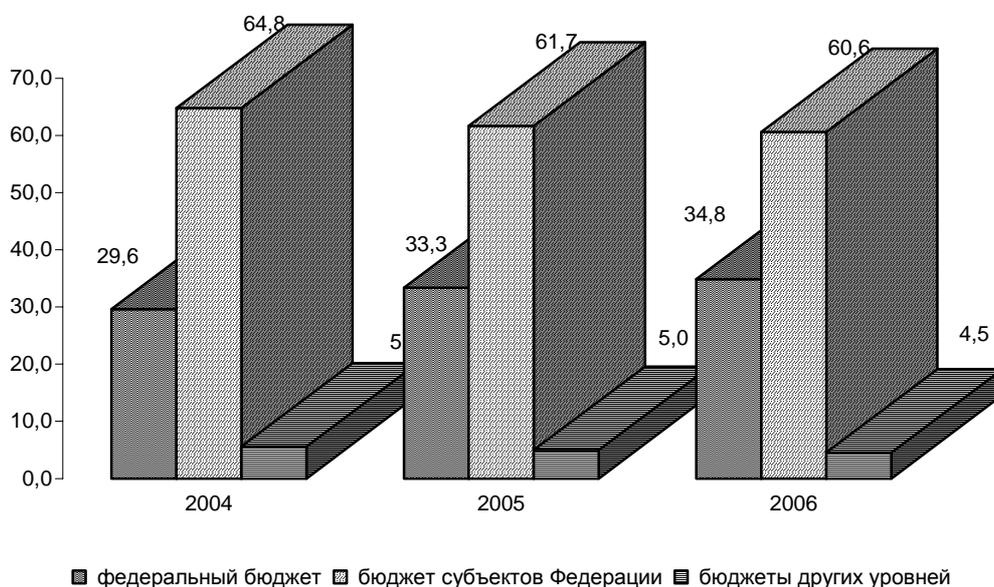
\* Без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности.

Источник: Росстат.

Отличительной особенностью 2005 и 2006 годов стало изменение соотношения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, направляемых на инвестиции. В 2005 г. опережающий рост инвестиций в основной капитал за счет средств федерального бюджета оказал существенное влияние на инвестиционный процесс. Доля бюджетных средств, использованных на инвестиции в основной капитал, составила в 2006 г. 2,63% ВВП против 2,5% ВВП в 2005 г. и 2,32% ВВП в 2004 г., в том числе средства федерального бюджета, соответственно, 0,91% против 0,83% и 0,68%.

В 2006 г. объем государственных капитальных вложений вырос на 0,3 п.п. ВВП по сравнению с 2005 г. В соответствии с приоритетами государственного инвестирования средства направлялись на модернизацию и развитие стратегически важных для страны объектов производственной инфраструктуры, реализацию инвестиционных проектов по внедрению современных технологий для производства конкурентоспособной продукции на предприятиях машиностроительного комплекса, а также на проведение работ по обеспечению безопасности функционирования объектов энергетики, транспорта, водного и лесного хозяйств. В 2006 г. доля государственных инвестиций на развитие

социального комплекса выросла на 5 п.п. и специального (оборонного) комплекса на 2,8 п.п., а доля инвестиций в производственный комплекс изменилась незначительно.



Источник: Росстат.

Рис. 32. Структура финансирования инвестиций в основной капитал за счет бюджетных средств в 2004–2006 гг., в % к итогу

Государственные инвестиции из бюджета осуществляются через Инвестиционный фонд, Федеральную адресную инвестиционную программу (ФАИП) и Федеральные целевые программы (ФЦП). Через ФЦП финансируются инвестиции на различные социально-экономические и отраслевые программы, признанные приоритетными. В 2006 г. значительно сократилось количество федеральных целевых программ (ФЦП) и подпрограмм, финансируемых из федерального бюджета. Это позволило сконцентрировать ресурсы на приоритетных направлениях социально-экономического развития страны. Через ФАИП финансируется в основном строительство конкретных объектов, как необходимых для исполнения ФЦП, так и внепрограммных. В 2006 г. объем Инвестфонда составил 96 млрд руб., ФАИП – 318,95 млрд руб., ФЦП (суммарно) – 363,6 млрд руб.

Доля расходов на ФАИП в ВВП в 2006 г. повысилась до 1,38% против 1,17% в предшествующем году, при росте доли расходов на оборонный заказ (специальный комплекс) до 0,28%. В 2006 г. финансирование ФАИП составило 85,6% от выделенного годового лимита. Существенно выше, чем в целом по стройкам и объектам для государственных нужд, профинансирован годовой лимит государственных капитальных вложений в рамках производственных комплексов.

По данным Росстата, лимит государственных инвестиций, выделенный на 2006 г., составил 150,4 млрд руб., а освоено инвестиций за счет всех источников финансирования на строительство объектов, предусмотренных ФАИП, по состоянию на конец 2006 г. 186,5 млрд руб. В счет годового лимита в 2006 г. профинансировано 143,1 млрд руб. государственных инвестиций, из них на стройках агропромышленного комплекса – 4,7 млрд руб., транспортного комплекса – 67,4 млрд руб., специального комплекса – 5,2 млрд руб., социального комплекса – 51,9 млрд руб., в строительном комплексе финансирование не осуществлялось.

Таблица 40

**Лимиты государственных инвестиций, выделенные на стройки, финансируемые их федерального бюджета в 2005–2006 гг., млн руб.**

	2005		2006	
	Лимит государственных инвестиций	Использовано инвестиций за счет всех источников финансирования	Лимит государственных инвестиций	Использовано инвестиций за счет всех источников финансирования *
Всего	158,4	210,6	150,4	186,5
в том числе по стройкам:				
социальный комплекс	48,5	72,0	56,8	69,1
производственный комплекс	93,2	116,3	71,6	83,0
специальный комплекс	6,9	6,1	6,9	6,2
по прочим стройкам, не входящим в комплексы	9,7	16,2	14,9	28,1

\* предварительные данные.

Источник: Росстат.

Большая часть государственных капитальных вложений ФАИП, как и в предыдущие годы, была выделена на реализацию важнейших национальных, инфраструктурных и инновационных проектов, а также ФЦП развития ключевых секторов и отраслей экономики. Так, более трети всех объемов финансирования ФЦП было направлено на развитие инфраструктурных проектов в электроэнергетике и транспортной отрасли, причем по сравнению с 2005 г. ассигнования на указанные цели увеличились. Доля государственных расходов на электроэнергетику возросла с 1,2% в 2005 г. до 1,5% в 2006 г. Расходы на развитие транспортной системы в 2006 г. оставались доминирующими в структуре бюджетного финансирования ФЦП и расширились до 39,4% (против 35,9% в 2005 г.). Бюджетные средства вкладывались преимущественно в строительство автомобильных дорог, объектов гражданской авиации и морского транспорта.

В соответствии с Федеральной адресной инвестиционной программой на 2006 г. предусматривалось выделение государственных инвестиций (по уточненному перечню Минэкономразвития России) на строительство 2802 строек, однако на 1 января 2007 г. полностью профинансированы 2118 строек. В 2006 г. было намечено ввести в действие 1234 стройки, из них введено в эксплуатацию 283 стройки на полную мощность и 59 – частично.

Кроме того, введены 120 строек (34 – на полную мощность и 86 – частично) из числа предусмотренных к вводу в последующие годы. Почти на каждой девятой стройке, предусмотренной инвестиционной программой, в 2006 г. строительство не велось. На 1 января 2007 г. техническую готовность от 51,0 до 99,9% имеют 1015 строек, или 36,2%.

Рост доходов экономики, повышение активности банковского сектора и вложение сбережений населения в жилье оказали позитивное влияние на характер инвестиционной деятельности. Принципиально новым моментом экономического роста в период 2003–2006 гг. стал сдвиг от финансирования инвестиций в основной капитал за счет собственных средств предприятий и организаций к расширению участия привлеченных средств. Это стало яркой иллюстрацией качественных изменений механизма инвестиционного развития, ориентированного на рационализацию потоков инвестиционных ресурсов. По итогам 2006 г. на долю привлеченных средств приходилось 55,7% от общего объема инвестиции в основной капитал.

В отличие от 2005 г. в структуре инвестиционных ресурсов наблюдалось повышение доли банков в кредитовании инвестиций с 8,3 до 8,9%. Продолжала действовать тенденция к повышению участия страховых и инвестиционных компаний, промышленных и торговых предприятий, а также иностранного капитала в финансировании инвестиционной деятельности. В 2005 г. чистый ввоз частного капитала составил 1,3 млрд долл., в 2006 г. – 41,6 млрд долл. Доля кредитов иностранных банков в финансировании инвестиций в основной капитал в 2006 г. повысилась до 1,5% против 1,0% в 2005 г., а удельный вес инвестиции из-за рубежа составил 6,1% против 5,2%.

*Таблица 41*

**Чистый вывоз капитала частного сектора, по данным платежного баланса, в млрд долл. США**

	Чистый вывоз капитала частного сектора, всего	В том числе:	
		чистый вывоз капитала банками	чистый вывоз капитала нефинансовыми предприятиями и домашними хозяйствами
1999	-20,8	-4,3	-16,5
2000	-24,8	-2,1	-22,8
2001	-15,0	-1,3	-16,2
2002	-8,1	2,5	-10,6
2003	-1,9	10,3	12,2
2004	-8,0	3,5	-11,5
2005	1,3	5,9	-4,6
I квартал	1,5	-2,7	4,2
II квартал	-5,3	-2,5	-2,9
III квартал	9,1	6,4	2,7
IV квартал	-4	4,6	-8,6
2006	41,6	25,1	16,5
I квартал	-4,7	-3	-1,7
II квартал	19,8	9,9	9,9
III квартал	12,7	8,7	4,0
IV квартал	13,7	9,4	4,3

Источник: ЦБ России.

Низкая реальная стоимость кредитных ресурсов при сложившемся в экономике среднем уровне рентабельности обусловила расширение круга

предприятий-заемщиков. Среди факторов, позитивно влияющих на динамику кредитов и других заемных средств, можно выделить также рост организованных форм сбережения населения. Доля средств, направленных на долевое участие в строительстве, составила 3,4% от общего объема инвестиций в основной капитал.

Таблица 42

**Структура инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005*	2006*
<b>Всего</b>	<b>100</b>							
в том числе по видам экономической деятельности:								
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	3,0	4,0	4,6	4,1	4,1	4,0	3,2	4,0
промышленность	40,4	40,4	38,6	38,1	38,3	36,8	40,6	41,5
Из нее								
добыча полезных ископаемых	18,1	19,0	16,9	15,9	14,8	13,4	15,2	17,3
В том числе добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	16,7	17,5	15,5	14,4	13,4	11,8	13,5	15,8
обрабатывающие производства	16,3	15,9	15,9	15,6	16,5	16,8	17,6	16,4
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	6,0	5,5	5,8	6,6	7	6,6	7,8	7,8
строительство	6,4	5,2	5,4	4,9	3,6	3,5	2,9	3,3
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	2,7	2,9	3,6	3,5	3,6	3,9	2,8	2,9
транспорт	18,5	19,2	15,1	17,5	17,6	20,4	22,1	21,3
связь	2,7	3	3,4	4,8	5,6	5,5	6,7	5,5
финансовая деятельность	0,8	0,8	1	1,2	1,4	1,3	1,3	1,1
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	15,2	14,7	18,1	17,7	17,6	16,6	11,5	10,6
образование	1,3	1,5	1,5	1,4	1,5	1,5	1,8	2,1
государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	1,5	1,5	2	1,6	1,5	1,5	1,8	1,8
здравоохранение и предоставление социальных услуг	2,6	2,4	2	2	2,2	2,2	2,3	2,5
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3,9	3,5	3,8	2,6	2,5	2,4	2,6	2,9

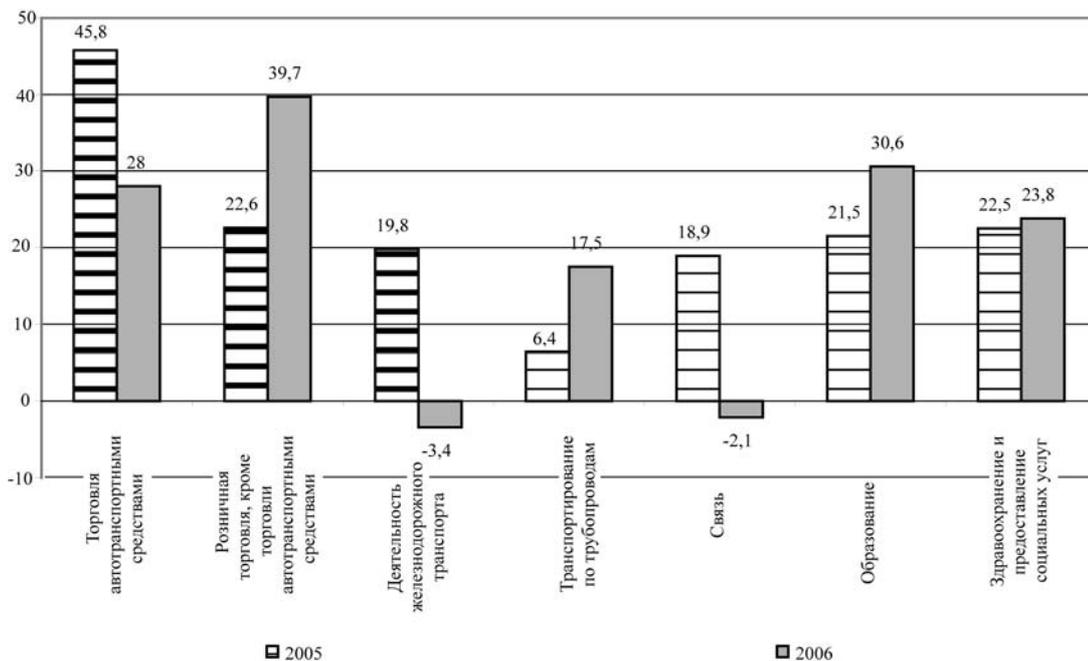
\* Без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности.

Источник: Росстат.

Повышение инвестиционной активности в отраслях инфраструктуры и увеличение спроса на услуги этих отраслей является индикатором потенциала роста, тем более что инвестиционная политика в этом секторе ориентируется, главным образом, на решение перспективных проблем. За период 2002–2005 гг. доля транспорта, связи и торговли повысилась на 7,1 п.п. и составила 29,8% от общего объема инвестиций в основной капитал. За годы реформ доля транспорта в структуре инвестиций в реальный сектор

экономики увеличилась почти вдвое, в 2005 г. его доля составила 20,4% против 15,1% в 2002 г. Если в 1992 г. доля инвестиций в связь составляла менее 0,6% в общем объеме инвестиций в национальную экономику, то в 2002 г. она достигла 3,4%, и в 2005 г. – 5,5%.

В 2006 г. сохранилась тенденция роста инвестиций в основной капитал в транспорт и торговлю, а также в виды деятельности, ориентированные на предоставление социальных услуг, – образование, здравоохранение. Характерной особенностью инвестиционного процесса на транспорте в 2006 г. явилось изменение структуры инвестиций по видам экономической деятельности. Динамичный рост трубопроводного транспорта поддерживался повышением его доли в инвестиционных расходах до 39,9% от общего объема инвестиций в транспорт (34,8% – в 2005 г.). В 2006 г. зафиксировано сокращение масштабов инвестиций в железнодорожный транспорт и связь, для которых период восстановительного роста 1999–2005 гг. определялся ростом инвестиционной активности.



Источник: Росстат.

*Рис. 33.* Изменение темпов роста инвестиций в основной капитал по видам деятельности предоставления услуг в 2005 и 2006 гг., в % к предыдущему году

Заметим, что на фоне устойчиво растущего спроса на услуги торговли перераспределение инвестиций по видам деятельности протекает на фоне расширения материально-технической базы розничной торговли и торговли автотранспортными средствами, прирост инвестиций в которые составил соответственно 149,7 и 128,0% к уровню 2005 г.

Доля инвестиций в основной капитал в виды деятельности по производству товаров в 2006 г. превысила на 4,3 п.п. уровень предшествующего года, что было обусловлено в основном ускорением роста инвестиций в промышленность и сельское хозяйство. Прирост инвестиций в сельское хозяйство в 2006 г. составил 40,6%, а их доля в структуре инвестиций в основной капитал увеличилась до 4,0% (рост на 0,8 п.п. по сравнению с предшествующим годом).

Наиболее существенное влияние на динамику и структуру инвестиций промышленности традиционно оказывали топливно-энергетические производства. Рост российской экономики в 1999–2001 гг. характеризовался исключительно высокими темпами инвестиционной активности в топливной промышленности. На фоне благоприятной внешней и внутренней конъюнктуры инвестиционная активность определялась повышением объемов инвестиций в нефтедобычу за этот период 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. Пропорции распределения инвестиций между добывающими и перерабатывающими отраслями нефтяного комплекса изменялись в сторону повышения доли нефтедобычи. Повышение деловой активности сопровождалось вовлечением в производство резервных конкурентоспособных мощностей и рационализацией инвестиционных потоков. В результате коэффициент обновления основных фондов в нефтедобывающей промышленности повысился с 1,7% в 1999 г. до 2,9% в 2000 г. и 4,2% в 2001 г. В 2000 г. за счет нового строительства было введено в действие 2,8 тыс. нефтяных скважин, а в 2001 г. – 3,8 тыс. Более сдержанная динамика инвестиций в нефтепереработку сопровождалась формированием тенденции к стабилизации удельного веса технологий углубленной переработки нефти.

В 2002 г. на фоне изменения ситуации на мировом рынке углеводородов и снижения рентабельности продукции до 20,7% против 66,7% в 2000 гг. и 46,5% в 2001 г. инвестиции в нефтедобывающую промышленность сократились на 15,6%. Восстановление позитивной динамики инвестиционной активности в 2003 г. несколько ослабило напряженность, но не изменило ситуацию. В период 2004–2005 гг., несмотря на рост мировых цен на углеводородное сырье, фиксировался среднегодовой темп снижения инвестиций на уровне 15,0%. Возможно, что одной из причин сохранения этой тенденции связано с предъявлением налоговых претензий к деятельности и с продажей активов НК «ЮКОС».

Таблица 43

**Динамика инвестиций и рентабельность товаров  
в нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности  
в период 1999–2005 гг.**

	Темпы роста инвестиций в % к предыдущему году в сопоставимых ценах		Рентабельность продукции в %	
	нефтедобывающая	Нефтеперерабаты- вающая	нефтедобывающая	Нефтеперерабаты- вающая
1999	125,8	74,7	57,9	32,1
2000	151,1	240,0	66,7	34,5
2001	123,6	115,5	46,5	24,0
2002	84,4	90,6	20,6	15,5
2003	104,6	98,1	20,7	19,1
2004	79,7	108,7	36,3	22,5
2005*	90,8	104,7	37,3	22,7

\* Расчет по данным Росстата по видам экономической деятельности и показателю инвестиций в добычу сырой нефти и природного газа в 2005 г.

Источник: Росстат.

Специфической особенностью 2004–2005 гг. явилась неустойчивая динамика инвестиционной активности в топливной промышленности, которая в значительной степени объясняется конъюнктурными факторами. На производства по добыче природных топливно-энергетических ресурсов в 2005 г. приходилось 11,8% от общего объема инвестиций в основной капитал против 15,5% в 2002 г. Снижение роли топливной промышленности в инвестиционном процессе инициировалось сокращением доли нефтедобывающей промышленности в общем объеме инвестиций с 12,7% в 2001 г. до 7,0% в 2004 г. и 5,3% в 2005 г.

Таблица 44

**Удельный вес инвестиций по отраслям топливной промышленности  
в общем объеме инвестиций в основной капитал в экономику  
в 1999–2005 гг., в % к итогу (в текущих ценах)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Топливая промышленность – всего	14,0	18,5	19,2	18,2	16,2	15,2	13,5
в том числе:							
нефтедобывающая и нефтеперерабатывающая промышленность	9,6	13,4	14,4	12,1	11,0	8,3	7,1
нефтедобывающая промышленность	8,8	11,6	12,7	10,6	9,7	7,0	5,3
нефтеперерабатывающая промышленность	0,8	1,8	1,7	1,5	1,4	1,4	1,7

Источник: Росстат.

Таблица 45

**Освоение капитальных вложений нефтяными компаниями  
в 2002–2006 гг.**

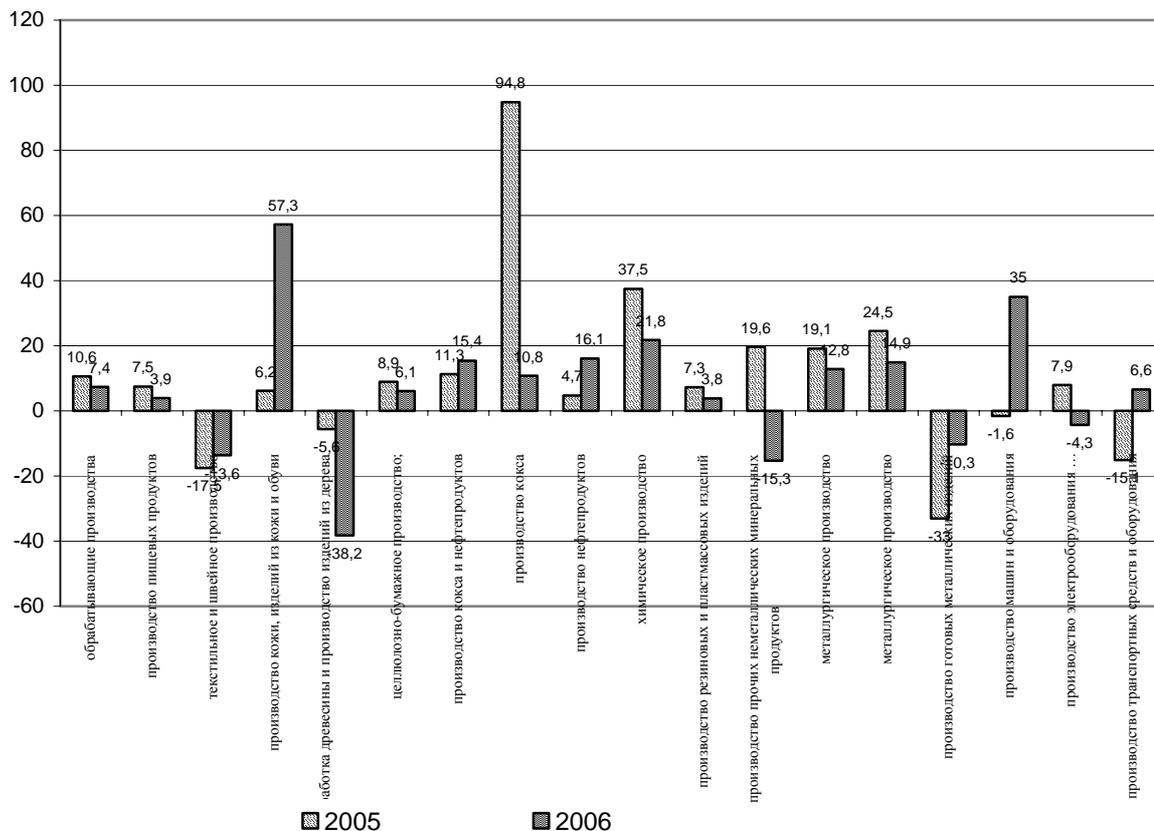
	В млрд руб. в текущих ценах					Темпы роста в % к предыдущему году в сопоставимых ценах*			
	2002	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Капитальные вложения – всего	147,0	167,0	167,1	222,1	309,8	103,0	87,1	118,6	120,9
В том числе									
Разведочное и эксплуатационное бурение – всего	49,7	61,8	65,8	85,4	123,4	112,6	92,7	115,8	125,1
Из него:									
Разведочное бурение	9,4	10,6	9,8	12,7	17,4	102,6	80,0	115,9	118,7
Эксплуатационное бурение	40,3	51,1	56,0	72,8	106,0	114,9	95,4	115,8	126,2
Оборудование не входящее, в сметы строительства	35,1	32,4	36,5	51,1	60,0	83,9	97,8	125,1	101,7
Промышленное строительство	57,8	69,4	62,0	83,1	124,5	108,9	77,8	119,5	129,9
Капитальные вложения непроизводственного назначения	4,4	3,4	2,8	2,5	2,0	69,3	72,3	78,6	69,3

\* – в соответствии с действующей методологией в качестве сопоставимых цен принимаются цены предыдущего года.

Источник: данные Минпромэнерго России.

Как показывает анализ показателей инвестиционной деятельности в разрезе нефтяных компаний, совокупный объем инвестиций по 10 крупнейшим нефтяным компаниям в 2004 г. снизился на 13,9%. Сдержанное инвестиционное поведение нефтяных компаний носило кратковременный характер. В 2005–2006 гг. восстановилась позитивная динамика освоения капитальных вложений, повысилась эффективность использования эксплуатационного фонда нефтяных скважин за счет сокращения числа простаивающих.

Особенностью 2006 г. явилось преодоление тенденции к сокращению доли инвестиций в добычу полезных ископаемых, которая наблюдалась с 2002 г. По итогам 2006 г. прирост инвестиций в добычу топливных ископаемых составил 25,1% против спада на 2,6% в 2005 г. В производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – рост 2,2% против сокращения на 0,4% в предшествующем году. Преодоление спада в инвестиционной деятельности в этом виде деятельности было обусловлено повышением инвестиций в электроэнергетике на 8,3% по сравнению с предыдущим годом. На динамику производства и распределения газа существенное влияние оказало смещение приоритетов инвестиционной деятельности в направлении развития сети трубопроводов. В результате по итогам 2006 г. сокращение масштабов инвестиций в производство и распределение газообразного топлива составило 38,1% против роста на 17,4% в 2005 г.



Источник: Росстат.

Рис. 34. Изменение темпов роста инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности в 2005 и 2006 г., в % к предыдущему году

В 2006 г. наблюдалось замедление темпов роста инвестиций в основной капитал обрабатывающих производств до 7,4% против 10,6% в 2005 г. Доля обрабатывающих производств в структуре инвестиций в основной капитал в целом по экономике составила в 2006 г. 16,4% против 17,6% в предшествующем году. При сохранении традиционно высокой концентрации доходов внутри экспортоориентированных производств и при слабом развитии механизмов межотраслевого перелива капитала едва ли можно было рассчитывать на устойчивое ускорение темпов инвестиций и кардинальные изменения в характере воспроизводства основного капитала. Анализ динамики и структуры инвестиций показывает, что характерным для российской экономики является тенденция к снижению доли инвестиций в производство машиностроения. Доля производств, выпускающих капитальные товары, в 2006 г. составляла 2,2% против 2,7% в 2002 г. При сложившейся возрастной, технологической и воспроизводственной структуре основного капитала низкие темпы инвестирования в машиностроительные производства явились фактором, сдерживающим темпы развития производств по выпуску конечных и промежуточных товаров.

При сложившейся структуре отечественного производства инвестиционных товаров импорт остается одним из основных источников обновления основного капитала, реконструкции и модернизации производства.

Если инвестиционная активность в производстве пищевых продуктов, а также товаров текстильного, швейного и кожевенного производств определялась повышением спроса внутреннего рынка, то на металлургическое и химическое производства существенное влияние оказывал растущий спрос внешнего рынка. Например, в 2006 г. вновь восстановилась тенденция опережающего роста инвестиций в развитие металлургического производства (112,8% к 2005 г.) на фоне спада инвестиционной активности в производство готовых металлических изделий (89,7%), что в итоге привело к снижению экспорта готовых изделий.

Развитие химической и нефтехимической промышленности предполагает решение системных проблем структурного характера – обеспечение соответствия объемов производства, качества и ассортимента химической и нефтехимической продукции совокупному спросу отечественного и внешнего рынков. При достаточно высокой емкости внутреннего рынка химической продукции основными факторами, сдерживающими функционирование химического комплекса, являются высокая степень физического износа оборудования, отсталость технологий и ограниченность инвестиционных ресурсов. Если же учесть, что нефтехимические производства находятся в жесткой производственно технологической зависимости от нефтеперерабатывающих и газодобывающих производств, то представляется целесообразным сопоставить объемы инвестиций в обновление производственного аппарата и расширения сырьевой базы соответствующих видов деятельности. В противном случае может быть воспроизведена ситуация дисбаланса производственных мощностей отраслей химического комплекса и их обеспечения основными видами сырья. В этой связи особую актуальность для химического комплекса имеет формирование крупных интегрированных научно-производственных структур, которые позволяют наиболее полно реализовать преимущества законченных технологических цепочек, начиная от добычи и переработки углеводородного сырья, на основе которого производится около 80% химической и нефтехимической продукции, до выпуска и реализации ее важнейших видов. В настоящее время наблюдаются процессы к созданию вертикально интегрированных структур с целью обеспечения производства конечной продукции на российских заводах. Безусловно, позитивное влияние на уровень и динамику инвестиционных расходов окажут изменения в отраслевой и видовой структуре химического комплекса в направлении сокращения удельного веса сырьевых производств и увеличения доли продукции высокой степени переработки. Для топливно-энергетических производств одной из актуальных проблем оставалось усиление тенденции к сокращению инвестиций в нефтепереработку. Следует отметить, что на фоне высоких мировых цен на углеводороды низкая

трансформация и диверсификация растущих доходов от экспорта в инвестиции на реконструкцию и модернизацию производств по добыче и переработке углеводородного сырья негативно влияет на показатели экономического роста.

### 3.3.2. Иностранные инвестиции в российской экономике

В 2006 г. в российскую экономику поступило 55,1 млрд долл. иностранных инвестиций, что на 2,5 млрд долл. превысило показатель предыдущего года. Темп роста иностранных инвестиций в 2006 г. составил 102,7% при среднегодовом темпе за период 2002–2005 г. на уровне 139,2%.

*Таблица 46*

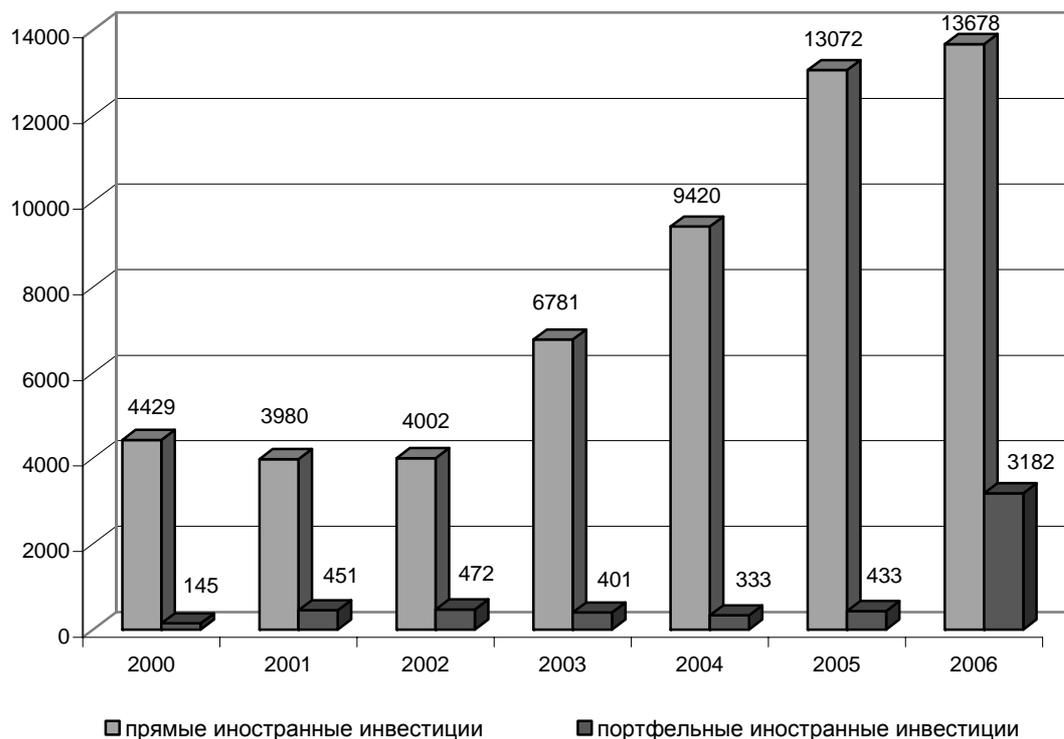
#### **Поступление иностранных инвестиций в российскую экономику в 2002–2006 гг.**

	В млн долл.				В % к предыдущему году			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
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	84,98	147,1
2004	40 509	9 420	333	30 756	136,4	138,9	83,0	136,6
2005	53 651	13 072	453	40 126	132,4	138,8	136,3	130,5
2006	55 109	13 678	3 182	38 249	102,7	104,6	700,0	95,3

*Источник:* Росстат.

При анализе динамики и структуры иностранных инвестиций следует, прежде всего, обратить внимание на то, что почти 3/4 от общего объема поступающих в нефинансовый сектор экономики иностранных инвестиций приходится на категорию «прочие инвестиции» – торговые кредиты, кредиты правительств иностранных государств под гарантии правительства Российской Федерации, кредиты международных организаций, прочие кредиты и банковские вклады. Учитывая высокий удельный вес этой компоненты в составе иностранных инвестиций, изменение динамики торговых и связанных кредитов существенно влияет на общий показатель темпов иностранных инвестиций в нефинансовый сектор экономики.

Другой характерной чертой иностранных инвестиций в российскую экономику является низкий удельный вес портфельных инвестиций. В последние 3 года доля портфельных инвестиций в среднем не превышает 1% против 3,2% в 2001 г. и 2,4% в 2002 г. Тенденция спада портфельных инвестиций, которая фиксировалась в 2003–2004 гг., в 2005 г. сменилась на положительную динамику. Особенностью 2006 г. явилось почти семикратное увеличение портфельных инвестиций при незначительном росте прямых инвестиций и отрицательной динамике прочих инвестиций.



*Рис. 35.* Объем поступивших в нефинансовый сектор прямых и портфельных иностранных инвестиций в 2000–2006 гг., в млн долл.

Позитивная динамика прямых иностранных инвестиций фиксировалась с 2002 г., при этом до 2006 г. они росли опережающими темпами относительно портфельных инвестиций, а также внутренних отечественных инвестиций в основной капитал, но в 2006 г. прирост прямых иностранных инвестиций составил только 4,6% против 38,8% в предыдущем году. В результате доля прямых инвестиций в общем объеме иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2006 г., составила 24,8%, что примерно соответствует показателю предыдущего года.

Ускорение роста портфельных инвестиций было связано с повышением активности иностранных инвесторов на фондовом рынке. Инвестиции в акции и паи за 2006 г. увеличились в 8,8 раза и составили 2,9 млрд долл. Прочие иностранные инвестиции, определенные как торговые кредиты, кредиты правительств иностранных государств под гарантии Правительства РФ, а также кредиты международных финансовых организаций и банковские вклады, впервые за последние 10 лет иллюстрировали отрицательную динамику.

Замедление роста иностранных инвестиций сопровождалось изменением структуры их поступлений по видам экономической деятельности. Прирост инвестиций в промышленность замедлился до 1,2% против 20,6% в 2005 г. Впервые за последние 5 лет в 2006 г. было

зафиксировано абсолютное сокращение инвестиций в торговлю. Высокие темпы роста иностранных вложений в 2006 г. сохранились в транспорте и связи, в результате их доля в общем объеме иностранных инвестиций повысилась до 9,6% против 5,0% в 2004 г.

*Таблица 47*

**Поступление иностранных инвестиций в российскую экономику  
по видам экономической деятельности в 2004–2006 гг.**

	В млн долл.			В % к предыдущему году			В % к итогу		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Промышленность	20 170	24 318	30 603	163,6	120,6	101,2	49,8	45,3	44,7
Транспорт и связь	2 033	3 840	5 297	187,7	188,9	137,9	5,0	7,2	9,6
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	13 037	20 461	13 089	124	156,9	64,0	32,2	38,1	23,8
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	2 572	2 602	5 988	75,6	101,2	230,1	6,3	4,8	10,9
Финансовая деятельность	1 001	1 813	4 698	156,4	181,1	259,1	2,5	3,4	8,5
Прочие отрасли	1 697	617	885	98,3	36,4	231,8	4,2	1,2	2,6

*Источник:* Росстат.

Замедлились темпы роста иностранных вложений в промышленность в 2006 г. Впервые после 2000 г. зафиксировано сокращение объемов иностранных вложений в обрабатывающую промышленность.

По состоянию на конец 2006 г. накопленный иностранный капитал в экономике России составил 142,9 млрд долл. и на 27,8% превысил показатель предыдущего года. На долю прямых инвестиций в накопленном иностранном капитале приходилось 47,5%, портфельных – 3,4%, а наибольший удельный вес на прочие инвестиции, осуществляемые на возвратной основе (кредиты международных финансовых организаций, торговые кредиты и пр.), – 49,1%.

В общем объеме накопленных иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику по-прежнему лидируют Кипр, Нидерланды, Германия и Люксембург, на долю которых приходилось 63,6% от общего объема накопленных инвестиций и более 80% объема накопленных прямых инвестиций.

Таблица 48

**Накопленные иностранные инвестиции по основным странам-инвесторам**

	Накоплено на конец 2006 г.		В том числе (в млн долл.):			В % к предыдущему году	
	всего, (в млн долл.)	в % к итогу	прямые	портфельные	прочие	всего	прямые
Всего инвестиций	142 926	100	67 887	4902	70 137	127,8	136,5
из них по основным странам-инвесторам	123 871	86,7	58 502	4245	61 124	124,9	134,5
в том числе:							
Кипр	32 276	22,6	22 796	1358	8 122	167,4	163,8
Нидерланды	23 451	16,4	19 234	62	4 155	124,0	119,3
Люксембург	22 870	16,0	587	203	22 080	109,0	130,2
Германия	12 260	8,6	3 320	1692	7 248	126,1	122,3
Великобритания	11 801	8,2	2 907	169	8 725	92,5	142,2
США	7 698	5,4	4 588	507	2 603	112,5	105,2
Виргинские острова (Брит.)	4 259	3,0	2 410	102	1 747	172,9	200,8
Франция	3 699	2,6	1 058	0,0	2 641	94,4	116,9
Швейцария	2 832	2,0	1 353	151	1 328	119,8	119,9
Япония	2 725	1,9	249	1	2 475		

Источник: Росстат.

В структуре накопленных иностранных инвестиций на конец 2006 г. преобладают прямые инвестиции, на которые пришлось 47,5% против 44,5% в предыдущем году.

На фоне ускорения темпов экономического роста российская экономика становится все более привлекательной для иностранных инвесторов. Одним из важнейших ориентиров для прихода на российский рынок новых инвесторов и желания уже действующих наращивать объемы инвестирования являются рейтинги мировых агентств Fitch, Moody's и S&P (см. раздел 2.5.3 настоящего обзора).

Повышению инвестиционной активности российской экономики будет способствовать не только присвоение России высоких кредитных рейтингов ведущими мировыми агентствами, но и усилия правительства по улучшению инвестиционного климата в стране.

### 3.4. Внешнеэкономическая деятельность

#### 3.4.1. Внешнеторговый оборот

В сентябре 2006 г. Международный валютный фонд опубликовал очередной полугодовой доклад о состоянии и краткосрочных перспективах развития мировой экономики.

В 1-м полугодии 2006 г., отмечается в докладе, стабильный рост мировой хозяйственной конъюнктуры продолжился. В 2006 г. в целом темпы прироста мирового ВВП, по прогнозу, должны были составить 5,1%, а в 2007 г. они замедлятся до 4,9% (табл. 49). Текущий экономический подъем

является самым стабильным с начала 70-х годов. Благоприятный прогноз основан на таких положительных факторах, как умеренное инфляционное давление (которое, как полагают, не будет расти вследствие продолжения умеренного повышения процентных ставок центральными банками крупных стран), ожидаемое сбалансирование внутреннего спроса в развитых странах, а также стабилизация положения на мировом финансовом рынке. Деловая активность в большинстве регионов и стран мира была на уровне или выше прогнозирувавшейся.

Важными условиями устойчивого роста мировой экономики остаются многосторонняя либерализация мировой торговли, а также принятие мер, направленных против усиления протекционистского давления.

*Таблица 49*

**Динамика мирового валового продукта и мировой торговли  
(% к предыдущему году)**

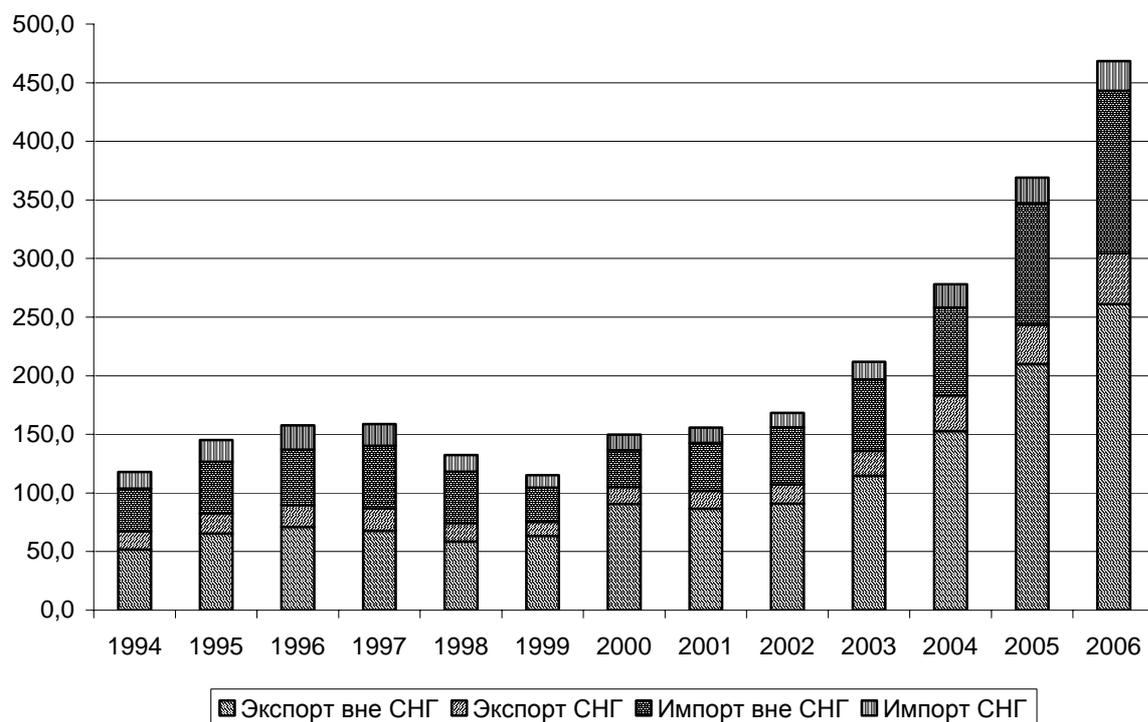
	2004	2005	2006 <sup>1</sup>	2007 <sup>2</sup>
<i>ВВП</i>				
<b>Мир в целом</b>	5,3	4,9	5,1	4,9
Промышленно развитые страны	3,2	2,6	3,1	2,7
США	3,9	3,2	3,4	2,9
Страны еврозоны	2,1	1,3	2,4	2,0
Канада	3,3	2,9	3,1	3,0
Япония	2,3	2,6	2,7	2,1
Другие развитые страны	4,6	3,7	4,1	3,7
Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой	7,7	7,4	7,3	7,2
Страны Центральной и Восточной Европы	6,5	5,4	5,3	5,0
Страны СНГ	8,4	6,5	6,8	6,5
Россия	7,2	6,4	6,5	6,5
Страны Азии	8,8	9,0	8,7	8,6
Китай	10,1	10,2	10,0	10,0
<b>Мировая торговля товарами и услугами</b>	10,6	7,4	8,9	7,6
<i>Импорт</i>				
Промышленно развитые страны	9,1	6,0	7,5	6,0
Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой	16,4	11,9	13,0	12,1
<i>Экспорт</i>				
Промышленно развитые страны	8,8	5,5	8,0	6,0
Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой	14,6	11,8	10,7	10,6

<sup>1</sup> Оценка.

<sup>2</sup> Прогноз.

Источник: БИКИ № 125.

Показатели, характеризующие российскую внешнюю торговлю, в 2006 г. уверенно росли и достигли рекордных за последние 15 лет значений. Российский внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, в 2006 г. составил 468,4 млрд долл., значительно превысив годовые показатели прошлых лет (рис. 36).



Источник: Центральный банк РФ.

**Рис. 36. Российский внешнеторговый оборот (млрд долл.)**

Увеличение внешнеторгового оборота в 2006 г. обусловлено существенным ростом стоимостного объема экспортных поставок за счет благоприятной конъюнктуры на мировом рынке, в основном на рынке энергоносителей, и заметным ростом импорта в связи с повышением внутреннего спроса.

По сравнению с 2005 г. оборот российской внешней торговли увеличился на 27%. При этом более быстрыми темпами рос товарооборот со странами, не входящими в СНГ. За 2006 г. он достиг 399,7 млрд долл., что выше аналогичного показателя 2005 г. на 27,5%. Российский товарооборот со странами СНГ увеличился на 24% и достиг 68,7 млрд долл.

Положительное внешнеторговое сальдо в 2006 г. сложилось в размере 140,7 млрд долл., что значительно выше, чем в 2005 г. (118,3 млрд долл.). Это обусловлено главным образом фактором ценовой конъюнктуры.

### 3.4.2. Конъюнктура мирового рынка

По оценкам Банка России, мировые цены с учетом структуры российского экспорта по совокупности товаров, включающей около 80% его стоимости, в 2006 г. были на 22% выше, чем в 2005 г.

Цены на нефть на мировом рынке с января до середины августа 2006 г. преимущественно росли. Во второй половине августа и в сентябре наблюдалось значительное снижение цен.

С 2005 г. страны ОПЕК упразднили установленные с 1999 г. границы официального ценового коридора «корзины» 22–28 долл./барр. С марта 2006 г. ценовые границы нефтяной «корзины» ОПЕК декларативно определены отметками 50 и 60 долл./барр.

По сравнению с 2005 г. в 2006 г. средняя цена нефти сорта «Брент» была выше на 19,8%, нефти сорта «Юралс» – дороже на 21,1%. Историческим максимумом для «корзины» ОПЕК является ценовая отметка 72,67 долл./барр., зарегистрированная 8 августа 2006 г.

Цены на нефтепродукты в 2006 г. в среднем были выше, чем в 2005 г. (бензин премиальный был дороже на 18%, дизельное топливо – на 15%, мазут – на 30%).

Природный газ в январе – октябре 2006 г. по сравнению с аналогичным периодом 2005 г. в Европе подорожал на 36%, в США – подешевел на 20%.

Мировые цены на продукцию российского топливно-энергетического комплекса в 2006 г. по сравнению с 2005 г. были выше на 25%.

В 2006 г. мировой рынок характеризовался ростом спроса и цен на черные и цветные металлы. В условиях роста мирового спроса наблюдалось расширение международной торговли металлопродукцией.

В декабре 2006 г. мировые цены (западноевропейский рынок) составили: арматурная сталь – 530–550 долл./т (рост по сравнению с январем 2006 г. на 21%), катанка – 490–510 долл./т (рост на 15%), балки и швеллеры (300–600 мм) – 520–540 долл./т (рост на 2,9%), горячекатаный лист – 600 долл./т (рост на 56%), холоднокатаный лист – 620 долл./т (рост на 20%) и оцинкованный лист – на уровне 700 долл./т (рост на 25%).

Благоприятная ситуация на внешнем рынке сохранялась и для экспортеров цветных металлов, уровень мировых цен на все цветные металлы достиг максимума более чем за 13-летний период. В мае 2006 г. средние цены на алюминий и медь были максимальными с 1994 г. Цены на никель достигли рекордных значений в августе 2006 г. (табл. 50).

Повышение цен мирового рынка цветных металлов было вызвано возрастанием спроса, низким уровнем запасов на биржевых складах и опережающим ростом цен на сырье для их производства (глинозем, медные и цинковые концентраты).

Наибольший рост цен произошел на цинк и никель в результате существенного роста спроса на эти металлы, особенно со стороны предприятий, производящих сталь с покрытием и нержавеющей сталь (страны Азии, особенно КНР).

На мировом рынке цветных металлов, по результатам котировок на Лондонской бирже металлов со сроком поставки «немедленно», цены в декабре 2006 г. (на конец месяца) составили: алюминий – 2824 долл./т (рост по сравнению с январем 2006 г. на 13%), медь – 6375 долл./т (рост на 30%), никель – 34 300 долл./т (рост в 2,3 раза), цинк – 4230 долл./т (рост на 82,5%), свинец – 1645 долл./т (рост на 17%), олово – 11 190 долл./т (рост на 45%).

Таблица 50

**Среднегодовые мировые цены**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Нефть (Brent), долл./барр.	21,33	17,4	14,1	15,9	28,19	24,843	25,022	28,83	37,4	54,38	65,15
Натуральный газ, долл./1 млн БТЕ	-	1,9642	2,5469	2,1876	4,3442	3,9764	3,3857	5,461	5,993	8,870	12,2
Бензин, долл./галлон	0,71	0,615	0,511	0,529	0,887	0,7922	0,755	0,891	1,197	1,508	1,81
Медь, долл./т	2574,9	2369,7	1775,3	1539,9	1863,9	1613,6	1592,9	1785,6	2808,2	3606	6851,4
Алюминий, долл./т	1590,2	1554,0	1413,5	1318,0	1550,0	1444,7	1350,7	1424,7	1693,2	1871	2619,4
Никель, долл./т	8053,9	7312,4	5352,5	5239,5	8624,0	5966,0	6175,1	9580,8	13757	14692	22038

Источник: Рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), Международной нефтяной биржи (Лондон).

**3.4.3. Экспорт**

Сохраняющаяся благоприятная конъюнктура мирового рынка оказала позитивное влияние на развитие российского экспорта, который в 2006 г. превысил годовые показатели последних 17 лет (табл. 51). В 2006 г. стоимостной объем российского экспорта составил 304,5 млрд долл., что по сравнению с 2005 г. выше на 25%. При этом рост происходил за счет увеличения экспортных поставок как в страны, не входящие в СНГ (рост на 24,3%), так и в страны СНГ, в которые было вывезено товаров на 43,4 млрд долл., что превысило аналогичный показатель 2005 г. на 29,5%.

Таблица 51

**Динамика российского экспорта**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Экспорт, млрд долл.	89,7	86,9	74,4	75,6	105,0	101,9	107,2	135,4	183,2	245,3	304,5
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	261,1
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	103,1
Индекс цен	108,6	98,1	84,2	92,1	128,2	93,8	86,0	113,4	122,7	126,9	121,3

Источник: ЦБ РФ, МЭРТ.

Тем не менее в течение 2006 г. наметилась тенденция снижения темпов роста российского экспорта. Если в августе его объем увеличился на 30,3%, то в сентябре – на 19%, в октябре – всего на 12,2%, в ноябре – на 14,9% (по сравнению с аналогичными месяцами 2005 г.). Это происходит из-за начавшегося в середине года снижения мировых цен на нефть, а также из-за роста конкуренции на рынках, где Россия была традиционным поставщиком. В частности, на Ближнем Востоке вводятся новые мощности в химической промышленности, Китай сокращает импорт российской металлургии из-за роста внутреннего производства.

По данным Банка России, индекс эффективности экспортных операций по совокупности товаров, включающей 75% стоимости российского экспорта, в среднем за январь – август 2006 г. составил 1,06 (в январе – августе 2005 г. – 1,14).

Рентабельность сырьевого экспорта снижается в основном из-за ухудшения к концу года конъюнктуры на мировом рынке энергоносителей и стабилизации цен на цветные металлы, а несырьевого – из-за укрепления рубля. Снижение темпов роста экспорта начинает оказывать тормозящее влияние на экономический рост.

В структуре экспорта продолжала возрастать значимость поставок энергоносителей: всего за счет минеральных продуктов было обеспечено более 80% прироста стоимостного объема экспортных поставок.

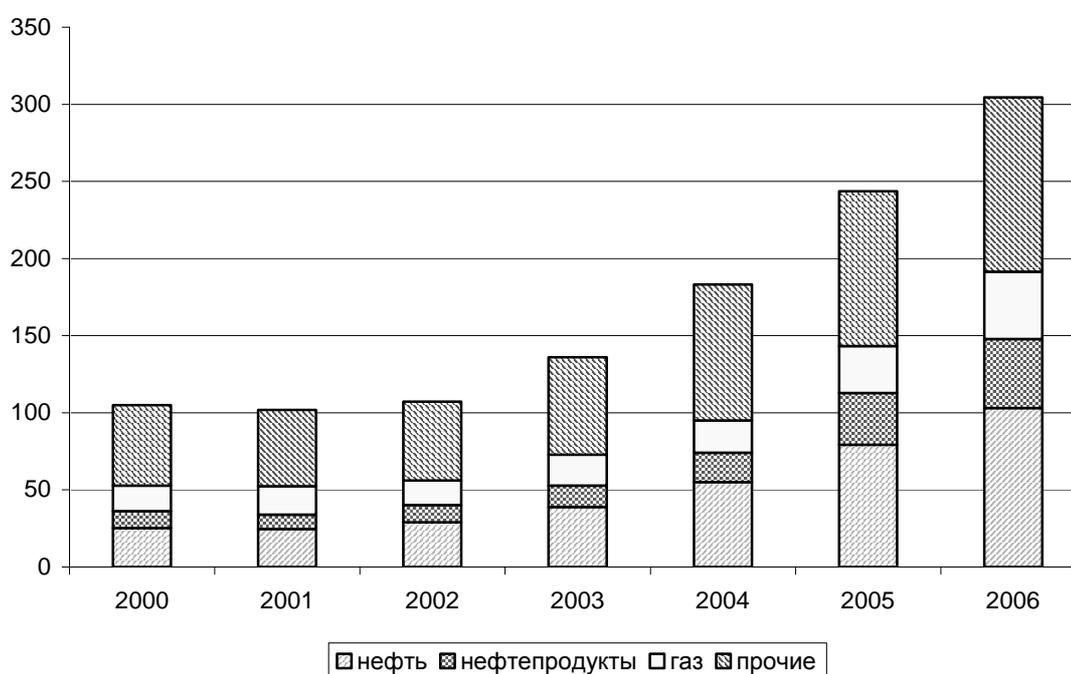


Рис. 37. Российский экспорт (млрд долл.)

Высокие темпы роста экспорта в основном были обусловлены значительным повышением мировых цен на сырьевые товары. Экспорт нефти, нефтепродуктов и газа в стоимостном выражении увеличился на 33,6%, а прочих товаров – на 12,7%.

Средняя мировая цена нефти «Юралс» в декабре 2006 г. сложилась на уровне 57,1 долл. за баррель. В итоге, хотя в IV квартале нефтяные цены упали (на 14,7%) по отношению к предыдущему кварталу, средняя цена этого сорта российской нефти в 2006 г. составила 61,0 долл. за баррель, что на 21,1% выше значения 2005 г.

Выручка российских экспортеров нефти в 2006 г. выросла на 22% – до 96,675 млрд долл. с 79,216 млрд годом ранее.

По данным Федеральной таможенной службы РФ, объем экспортных поставок российской нефти в прошлом году составил 227,538 млн т, что на 2,4% меньше, чем в 2005 г. (233,147 млн т). Поставки сырой нефти в дальнее зарубежье снизились на 1,6% – до 211,171 млн т с 214,435 млн. При этом стоимостной объем увеличился на 23%. Выручка поставщиков составила 90,755 млрд долл. против 73,826 млрд долл. в 2005 г. Поставки сырой нефти в страны СНГ уменьшились на 12,5% – до 16,367 млн т с 18,711 млн. В денежном выражении экспорт в страны СНГ вырос до 5,919 млрд долл. с 5,39 млрд. Стоимостной объем вывоза нефтепродуктов в 2006 г. вырос на 31,4% – до 44,217 млрд долл. против 33,65 млрд долл. в 2005 г. Физический объем экспортных поставок нефтепродуктов составил 102,278 млн т, что на 6% больше, чем в прошлом году (96,451 млн т) (рис. 37).

Отгрузка дизельного топлива выросла на 6,7% – до 36,057 млн т, выручка поставщиков – на 25% (до 20,246 млрд долл.). Объем поставок автобензинов увеличился до 6,268 млн т с 5,922 млн т, выручка экспортеров – до 3,403 млрд долл. с 2,477 млрд долл. Поставки мазута увеличились до 47,534 млн т с 45,843 млн т, в денежном выражении – на 34,5% (до 13,718 млрд долл.).

Экспорт газа из России в 2006 г. уменьшился на 3% до 182 млрд куб.м со 187,2 млрд куб.м за аналогичный период 2005 г. Выручка экспортеров газа выросла на 40% – до 42,16 млрд долл. с 30,424 млрд. Экспортные поставки газа из России в страны дальнего зарубежья увеличились на 1,3% – до 161,8 млрд куб.м с 159,8 млрд куб.м, а в страны СНГ снизились на 26,3% – до 20,2 млрд куб.м с 27,4 млрд куб.м.<sup>10</sup>

Таблица 52

**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	...	...
1999	14101	18,8	4713	6,3	...	...
2000	25284	24,1	10938	10,6	16644	16,1
2001	24576	24,1	9402	9,4	18303	18,3
2002	28950	27,0	11227	10,5	15897	14,9
2003	38816	28,6	14064	10,5	19981	15,0
2004	55024	30,0	18998	10,5	20918	11,5
2005	79216	32,5	33650	13,6	30424,2	12,9
2006	96675	31,7	44217	14,5	42160	14,1

Источник: данные Росстата, ФТС.

<sup>10</sup> Данные ФТС РФ.

Россия остается крупным экспортером металлов, что свидетельствует о конкурентоспособности российской металлопродукции.

Металлы и изделия из них являются второй по значению товарной группой в российском экспорте. Доля данной товарной группы составила 13,9%, снизившись на 0,4 п.п. относительно 2005 г.

В 2006 г. экспорт металлов и изделий из них составил 40,1 млрд долл. (121,7% к 2005 г.), в том числе в страны дальнего зарубежья – 36,5 млрд долл. (120,7%), в страны СНГ – 3,6 млрд долл. (133,2%).

Экспорт черных металлов снизился на 0,2% и составил 17,8 млрд долл., в том числе в страны дальнего зарубежья – 16,1 млрд долл. (снижение на 2,1%), в страны СНГ – 1,7 млрд долл. (рост на 22,4%). Основным экспортным товаром является прокат, доля которого в стоимости экспорта черных металлов составляет около 60%.

В 2006 г. физический объем экспорта проката черных металлов (полуфабрикаты, сортовой и листовой прокат) составил 28,4 млн т (96,4% к 2005 г.). При этом экспорт проката в страны дальнего зарубежья уменьшился на 6,2% (составил 25,5 млн т), в том числе сортового – на 24,9%, листового – на 14,5%. Экспорт заготовки возрос на 4,3%.

Экспортные цены при поставке в страны дальнего зарубежья стальных полуфабрикатов и листового проката в целом за 2006 г. возросли на 3,6%, на сортовой прокат – на 11,9%. Основной рост цен пришелся на 2-е полугодие 2006 г.

Снижение физических объемов экспорта проката черных металлов вызвано ограничениями, введенными многими странами на импорт российской металлопродукции, а также снижением поставок в Азиатский регион, что обусловлено ростом поставок китайского проката на основные мировые рынки сбыта, прежде всего в страны Восточной и Юго-Восточной Азии.

В этой связи экспорт листового проката из России в Азиатский регион сократился почти на 80% (в том числе в Китай – на 93,5%), сортового – на 60% (в том числе в Китай – на 20%).

Российским экспортерам черных металлов удалось переориентировать поставки на другие внешние рынки. Увеличился экспорт проката в Северную Америку (США, Канаду), Европу, Южную Америку, африканские страны. Перспективным рынком остается Ближний Восток. Всего в 2006 г. поставки российских черных металлов осуществлялись в 90 стран мира.

В 2006 г. возросли физические объемы экспортных поставок чугуна (на 15,6%) и железорудного сырья (на 24,2%), уменьшились экспортные поставки кокса (на 45,4%), ферросплавов (на 12,5%), стальных труб (на 12,4%). При этом возросли поставки в страны дальнего зарубежья чугуна (на 14,5%) и железорудного сырья (на 30%), но уменьшились поставки кокса (на 55%), ферросплавов (на 13%), стальных труб (на 30,3%) – в результате снижения поставок в страны ЕС вследствие введения ограничительных мер на бесшовные трубы.

Наиболее успешно российские металлурги действовали на рынках стран СНГ. Экспорт проката черных металлов в страны СНГ в 2006 г. возрос на 26,8% к 2005 г., в том числе сортового – на 25,8%, листового – на 22,2%, стальных труб – на 24,1%.

Стоимостной объем экспорта основных цветных металлов (алюминий, медь, никель) в страны дальнего зарубежья превысил уровень 2005 г. на 50,2%. Рост экспорта достигнут в основном за счет роста экспортных цен. Так, средние экспортные цены на алюминий возросли на 24,4%, на никель – 55,6%, на медь – на 87%.

При этом физический объем экспорта алюминия необработанного возрос на 9,6%, никеля снизился на 0,7%, меди рафинированной – на 12,8%.

Обращает на себя внимание высокий рост стоимости экспорта машин и оборудования: в 2006 г. стоимостной объем этой товарной группы увеличился на 29,7% (по сравнению с 2005 г.). Таким образом, несмотря на то, что существенное укрепление рубля к доллару и евро должно оказывать негативное влияние на технологический экспорт, сохраняется положительная динамика. Примерно половина экспорта машин и оборудования приходится на страны СНГ, к валютам которых рубль в целом укрепился незначительно. Другим объясняющим фактором является постепенная реализация правительственной программы финансовой и гарантийной поддержки промышленного экспорта, что привело к заключению ряда крупных контрактов.

Тем не менее доля машин, оборудования и транспортных средств в общем объеме российского экспорта остается на низком уровне – 5,5% (в 2005 г. – 5,3%).

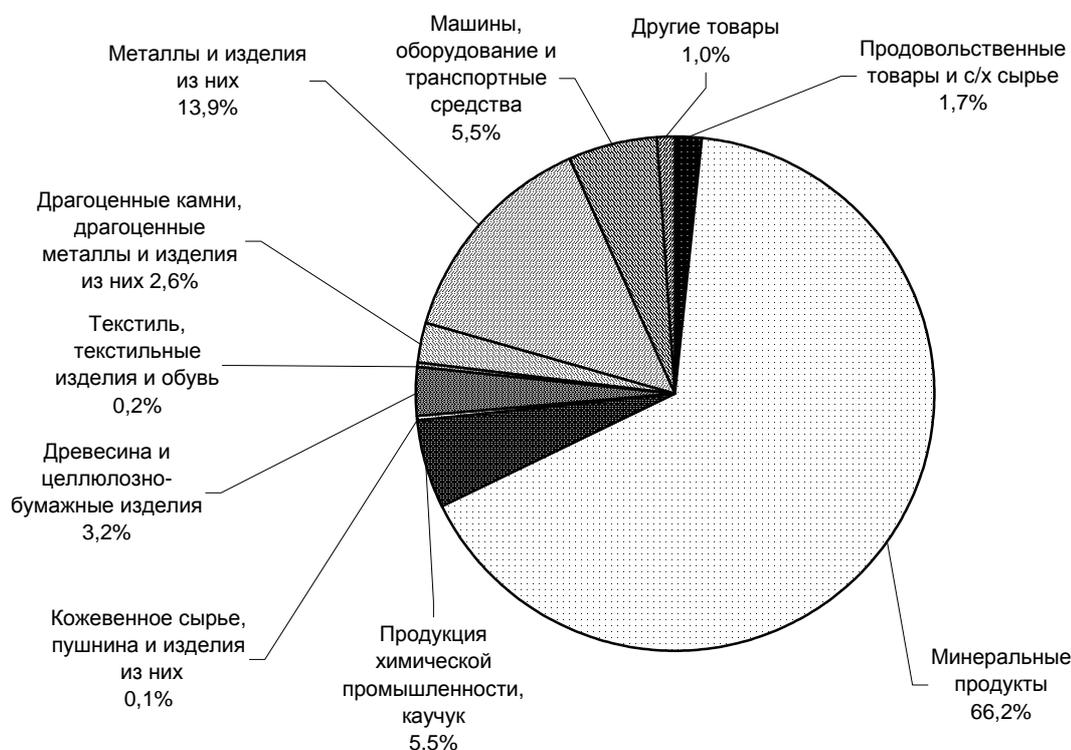
Таким образом, основной проблемой российского экспорта остается его неэффективная товарная структура. Топливо-сырьевая ориентация страны, в принципе приемлемая на определенном этапе и в определенных условиях, не эволюционирует в более развитые формы, связанные с повышением глубины переработки природных ресурсов, что серьезно ограничивает возможности расширения российского присутствия на мировом рынке.

Основную долю экспорта изделий глубокой степени переработки составляют металлопродукция, машины и оборудование, продукция химической промышленности.

Изделия из металлов, отправляемые на экспорт, включают металлоконструкции из черных металлов, металлоконструкции из алюминия, фольгу алюминиевую, скрученную проволоку, бритвы и лезвия, резервуары, цистерны, трубы, прутки и другие изделия.

В последние годы обеспечивается стабильный рост экспорта химической продукции, однако снижение мировых цен на нефть и нефтепродукты во второй половине 2006 г. обусловило снижение темпов роста экспорта по этой товарной группе. В 2006 г. экспортные поставки продукции химической и

нефтехимической промышленности составили 11,6 млрд долл., т.е. 103% к уровню 2005 г.



Источник: ФТС РФ.

Рис. 38. Товарная структура российского экспорта в 2006 г. (%)

Предприятиями отрасли экспортируется более 1/3 произведенных химикатов. Основными статьями российского экспорта являются минеральные удобрения (32%), синтетические каучуки (9,5%), аммиак (6%), ароматические углеводороды (5,3%), автомобильные шины (5,3%), пластические массы и синтетические смолы (5,1%).

Экспорт лесобумажной продукции (включая мебель) в 2006 г. составил 9,3 млрд долл. (114,3% к уровню 2005 г.). Вместе с тем в 2006 г. несколько снизились темпы роста физического объема экспорта. Так, в 2006 г. рост экспорта круглого леса составил 106,9% против 115,7% в 2005 г., пиломатериалов – 107,8% (117%), фанеры – 102,9% (107%). В то же время опережающими темпами растут физические объемы экспорта указанных товаров в страны СНГ (122,7, 132,9, 136,4% соответственно).

В структуре экспорта легкой промышленности основную долю составляют суровые хлопчатобумажные ткани. Повышенный спрос на отечественные хлопчатобумажные ткани в странах дальнего зарубежья обусловлен сравнительно низкими ценами и 100%-ным содержанием хлопка

(без примесей химических волокон). В 2006 г. было экспортировано 337,1 млн кв.м хлопчатобумажных тканей (96% к 2005 г.) на 120 млн долл. При этом в страны дальнего зарубежья экспортировано 157,4 млн кв.м хлопчатобумажных тканей (85% к 2005 г.) на 62 млн долл.

Благоприятная конъюнктура мирового рынка обеспечила значительный рост контрактных цен на основные товары российского экспорта. В течение 2006 г. средневзвешенные контрактные цены на нефть в страны дальнего зарубежья повысились на 24,8% относительно 2005 г. Средняя экспортная контрактная цена на российскую нефть в 2006 г. составила 429,8 долл./т. В августе 2006 г. средняя контрактная цена на нефть достигла своей максимальной отметки (485,4 долл./т). Начиная с сентября 2006 г. появилась тенденция снижения цены, которая к концу года составила около 400 долл./т, что соответствовало уровню цен января – февраля 2006 г. (табл. 53).

При поставке в страны дальнего зарубежья средние экспортные цены по сравнению с 2005 г. снизились: на чугун (на 10,9%), ферросплавы (на 5,7%), железорудное сырье (на 23,8%), кокс (на 34,4%), а на стальные трубы – возросли (на 18,5%).

Экспортные цены на алюминий необработанный выросли в 2006 г. по сравнению с 2005 г. на 25,7%, на медь – на 87,7%, на никель – на 59,2%, на алюминиевые изделия – на 15,2%, на медные изделия – на 78,5%.

Таблица 53

**Средние контрактные цены на основные российские экспортные товары (поставки в дальнее зарубежье, долл./т)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Нефть сырая	133,5	118,5	74,4	110,9	179,9	156,4	162,4	181,2	231,9	344,3	429,8
Нефтепродукты	129,9	115,7	75,7	94,5	171,9	145,2	147,9	180,2	230,3	340,6	430,1
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	195,7
Удобрения азотные	128,0	90,3	58,3	36,8	57,9	61,8	60,6	76,0	103,1	139,1	146,0
Удобрения калийные	7,2	79,7	87,4	86,4	86,6	76,8	74,9	77,8	94,3	133,9	150,3
Круглый лес, куб.м	59,4	57,5	46,9	43,5	43,4	45,6	44,8	47,8	56,2	59,6	63,8
Целлюлоза	407,3	373,5	342,9	274,0	352,2	293,4	300,0	321,7	371,9	386,1	436,7
Бумага газетная	473,7	383,4	394,0	349,5	386,6	421,7	332,2	338,3	387,9	455,3	498,6
Чугун	136,8	124,2	104,3	66,8	80,7	86,2	91,1	126,8	242,7	274,4	244,4
Ферросплавы	1114	819,2	740,8	548,2	625,6	601,7	625,7	634,6	1097,8	1582,5	1492,3
Медь	2143	2099	1655	1495	1675	1465,3	1371,4	1564,9	2587,6	3389,8	6361,7
Никель	7272	6733	5140	5761	8629	5730,9	6143,9	8584,0	12660,0	14242,5	22674,4
Алюминий	1500	1401	1352	1157	1296	1176,3	1036,9	1050,0	1162,1	1299,2	1633,5

Источник: ФТС.

Экспортная квота (доля экспорта в производстве) в 2006 г. увеличилась по нефти, нефтепродуктам, каменному углю, необработанным лесоматериалам; снизилась по природному газу, минеральным удобрениям,

прокату плоскому, целлюлозе, газетной бумаге, легковым и грузовым автомобилям.

*Таблица 54*

**Доля экспорта в производстве важнейших товаров (%)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Нефть сырая	41,5	41,7	41,6	45,2	44,2	44,8	46,5	49,7	53,1	56,1	54,0	57,0
Нефтепродукты	25,8	32,4	34,7	32,9	33,6	36,3	35,5	40,8	40,9	42,1	46,7	47,8
Газ природный	32,2	33,1	35,2	34,5	34,6	33,2	31,2	31,2	32,7	33,9	34,2	31,3
Уголь каменный	17,1	15,8	14,5	15,7	16,7	25,7	22,2	23,8	30,8	52,9	51,8	53,8
Минеральные удобрения	83,9	85,9	80,6	86,5	83,2	82,9	81,8	78,1	76,1	78,5	74,5	62,7
Лесоматериалы необработанные	22,3	23,2	29,3	34,1	40,1	42,4	53,4	51,0	46,1	49,6	60,1	61,2
Целлюлоза древесная	74,8	85,7	82,8	77,6	79,1	82,4	83,7	85,1	82,9	77,5	79,7	79,2
Бумага газетная	71,1	72,2	70,1	74,6	70,6	69,0	67,4	68,6	66,0	65,6	61,2	57,3
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	39,7
Автомобили легковые	16,7	10,4	4,9	8,3	7,3	12,2	10,1	12,3	11,7	11,8	12,5	10,7
Автомобили грузовые	25,4	17,4	10,7	9,6	8,3	7,0	12,3	20,8	19,3	23,0	22,8	20,6

Источник: Росстат, ФТС.

#### 3.4.4. Импорт

Российский импорт в 2006 г. достиг максимального за последние 15 лет уровня, значительно превысив показатели прежних лет. За 2006 г. было импортировано товаров на сумму 163,9 млрд долл., что больше аналогичного показателя 2005 г. на 30,8%. Из стран, не входящих в СНГ, было ввезено товаров на сумму 138,6 млрд долл. (рост составил 34%), из стран СНГ – 25,2 млрд долл. (рост – 15,6%). В общем объеме импорта доля стран, не входящих в СНГ, составила в 2006 г. 84,6% (в 2005 г. – 82,6%) (табл. 55).

*Таблица 55*

**Импорт России (млрд долл.)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Импорт, всего	68,1	72,0	58,0	39,5	44,9	53,8	60,5	76,1	97,4	125,3	163,9
В том числе:											
дальнее зарубежье	47,3	53,4	43,7	29,2	31,4	40,3	48,2	60,1	76,4	103,5	138,6
Темпы роста, % к предыдущему году											
Индекс физического объема	98,1	121,1	89,0	84,4	129,2	129,1	117,6	119,2	124,2	122,4	131,4
Индекс цен	100,2	94,8	92,3	82,1	86,7	94,3	93,4	98,7	106,1	106,5	106,0

Источник: Банк РФ, МЭРТ.

Рост внутреннего спроса, обусловленный увеличением доходов в условиях укрепления российского рубля, продолжил оказывать стимулирующее влияние на повышение физических объемов ввоза практически по всему ассортименту товарной номенклатуры.

Реальный эффективный курс рубля к корзине валют основных торговых партнеров России в декабре 2006 г. вырос на 7,4% по отношению к декабрю 2005 г. При этом реальный курс рубля к доллару США увеличился на 16,7%, а к евро – на 5,6%.

Реальный эффективный курс рубля, усредненный за январь – декабрь 2006 г., по отношению к январю – декабрю 2005 г. увеличился на 9,4%, в частности, к доллару США – на 10,7%, а к евро – на 11,5%.

Напомним, что реальный эффективный курс рубля к корзине валют государств – основных торговых партнеров России в 2005 г. вырос на 10,5%, при этом реальный курс рубля к доллару увеличился на 3,9%, к евро – на 18,8%.

Еще одним фактором, оказавшим влияние на рост импортных поставок, стало улучшение таможенного администрирования. Разница между объемом задекларированных и реально ввезенных товаров в 2006 г. оказалась самой низкой за 10 лет. Если в 1996 г. неучтенный импорт доходил до 44,7% от официального, то в 2006 г. он уменьшился до 20,7% (в 2005 г. – 29%).

Увеличение импорта наблюдалось почти по всем товарным позициям. Наиболее динамично развивался импорт продукции машиностроения. Удельный вес этой продукции в структуре российского импорта в 2006 г. достиг 48,1%, что превысило уровень 2005 г. на 3,6 п.п. Стоимостной объем импорта машин, оборудования и транспортных средств вырос в 2006 г. по сравнению с 2005 г. на 52,3%.

Повышению общих объемов импорта машин и оборудования способствовала сохраняющаяся тенденция роста зарегистрированного импорта электробытовой техники и бытовой радиоэлектроники. Так, с января по сентябрь 2006 г. поставки в Россию мобильных телефонов увеличились по сравнению с тем же периодом 2005 г. более чем в 3,3 раза (около 19 млн трубок), средняя цена телефона, пересекающего границу, выросла за этот период с 39,3 до 149,2 долл. Общая стоимость импортированных мобильных телефонов увеличилась в 12,75 раза – до 2,84 млрд долл.

Ноутбуков с января по сентябрь 2006 г., согласно таможенной статистике, было ввезено в 2,56 раза больше, чем за тот же период предыдущего года, а таможенная стоимость поставок выросла в 4,6 раза – до 163,6 млн долл. Такой рост объемов импорта объясняется, скорее всего, мерами по борьбе с незаконным ввозом товаров и занижением их заявляемой таможенной стоимости.

Дополнительным импульсом увеличения импортных поставок машин и оборудования в 2006 г. стало обнуление ввозных таможенных пошлин на широкий список наименований технологической продукции, аналогов которой не производится в России.

Доля продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в общем объеме российского импорта в 2006 г. снизилась до 15,6% против 17,5% в 2005 г. Стоимостной объем этой товарной группы увеличился на 25%. Наибольший прирост был зафиксирован по импорту мяса и мясных продуктов, сахара, кондитерских изделий, фруктов.

Удельный вес третьей по значимости товарной позиции – продукции химической промышленности – сократился с 17 до 16,2%. В 2006 г. импорт химической продукции составил около 21,1 млрд долл. (134% к уровню 2005 г.).

Товарная номенклатура и ассортимент импорта химической и нефтехимической продукции значительно шире экспортного ассортимента и, в отличие от экспорта, имеющего сырьевую направленность, представлены главным образом продукцией высоких переделов. Основной номенклатурой импорта являются изделия из пластмасс, лакокрасочные материалы, пластмассы и синтетические смолы, полиэфирные волокна и химические средства защиты растений.

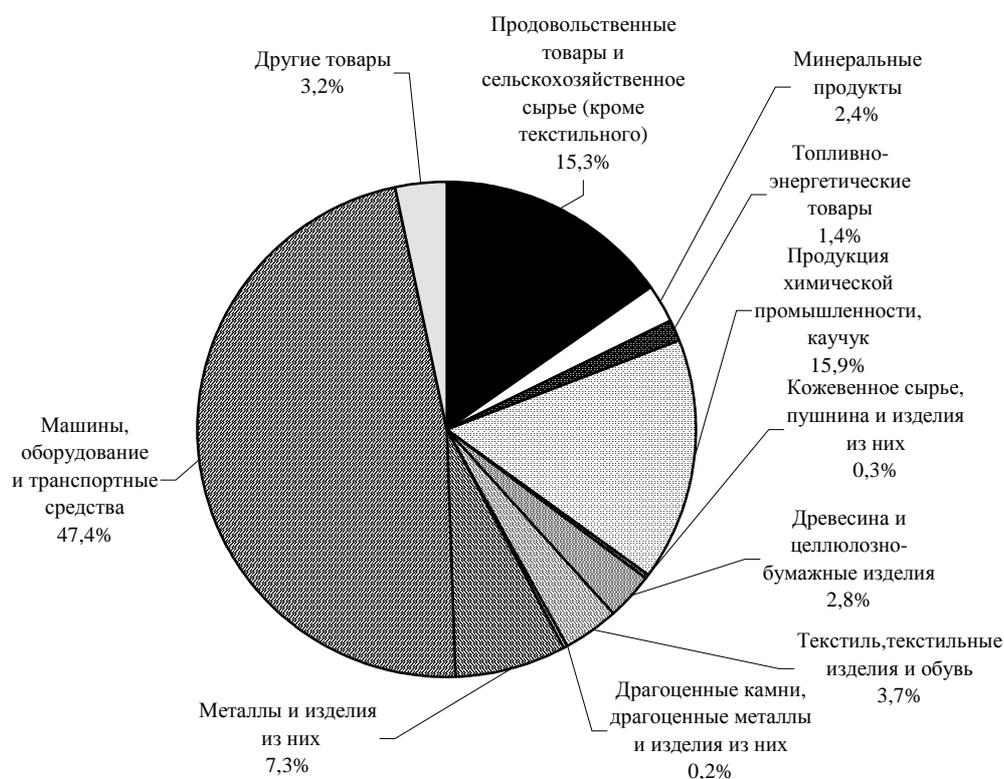
В числе других статей импортных поставок высокими темпами роста характеризовался ввоз текстильной продукции и обуви. В 2006 г. было ввезено товаров легкой промышленности на 4,8 млрд долл. – на 158,4% больше, чем за соответствующий период 2005 г.

Стоимостной объем импорта одежды и обуви в 2006 г. вырос на рекордные 87%. Обуви из стран СНГ в 2006 г. было ввезено на 58,3% больше (всего 6,5 млн долл.), а из стран дальнего зарубежья – в 2,1 раза (всего 651,5 млн долл.). Напомним, что в 1996 г. была введена таможенная пошлина на обувь в размере 20%, после чего легальный импорт обуви сократился более чем вдвое. Переломить ситуацию удалось только в 2006 г., когда была введена двойная шкала обложения: для дорогой обуви пошлина была сокращена до 10%, а для дешевой – сохранена на уровне 20%.

Рост реальных доходов населения способствовал увеличению ввоза роскоши. Импорт кожевенного сырья, пушнины и изделий из них вырос на 63,1%, драгоценных камней, драгоценных металлов и изделий из них – на 26,7%.

В мае 2006 г. наметилась тенденция опережения темпов роста импорта в Россию над темпами роста российского экспорта. Если в I квартале 2006 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года экспорт вырос на 34,5%, а импорт – на 23,5%, то во II квартале темпы их роста практически сравнялись (28,6 и 29,1 соответственно), а в III квартале темпы роста экспорта значительно отстали от импортных показателей (23,1 и 31,6 соответственно). В IV квартале 2006 г. это отставание еще больше увеличилось: экспорт вырос на 16,8% по сравнению с IV кварталом 2005 г., а импорт – на 35,7%.

В результате сократились темпы роста сальдо торгового баланса. Если в 2004 г. по сравнению с 2003 г. сальдо выросло на 43,4%, в 2005 г. – на 37,8%, то в 2006 г. – только на 18,9%.



Источник: ФТС РФ.

Рис. 39. Товарная структура российского импорта в 2006 г. (%)

Сальдо торгового баланса в 2006 г. сложилось положительное в размере 140,6 млрд руб. При этом коэффициент несбалансированности внешней торговли (отношение сальдо торгового баланса к внешнеторговому обороту) оказался несколько ниже, чем в 2005 г. (30 и 32,1% соответственно).

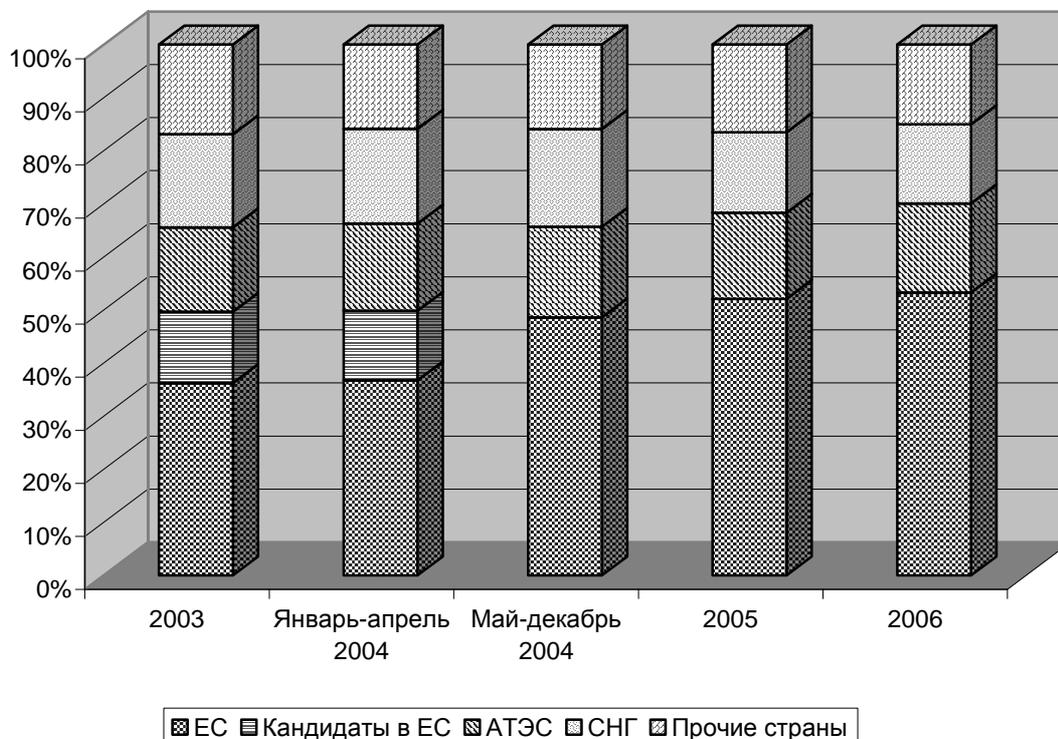
В 2006 г. индекс условий внешней торговли со странами дальнего зарубежья (соотношение экспортных и импортных цен) составил 1,14 (в 2005 г. – 1,22).

### 3.4.5. Географическая структура внешней торговли

В географической структуре крупнейшим экономическим партнером остается Европейский союз. На его долю в 2006 г. приходилось 52,7% российского товарооборота (в 2005 г. – 52,0%) (рис. 40).

Продолжает сокращаться доля стран СНГ: если в 2005 г. на них приходилось 15,2% российского товарооборота, то в 2006 г. – 14,7%, при этом доля стран ЕврАзЭС осталась примерно на том же уровне – 7,7% (7,8% – в 2005 г.).

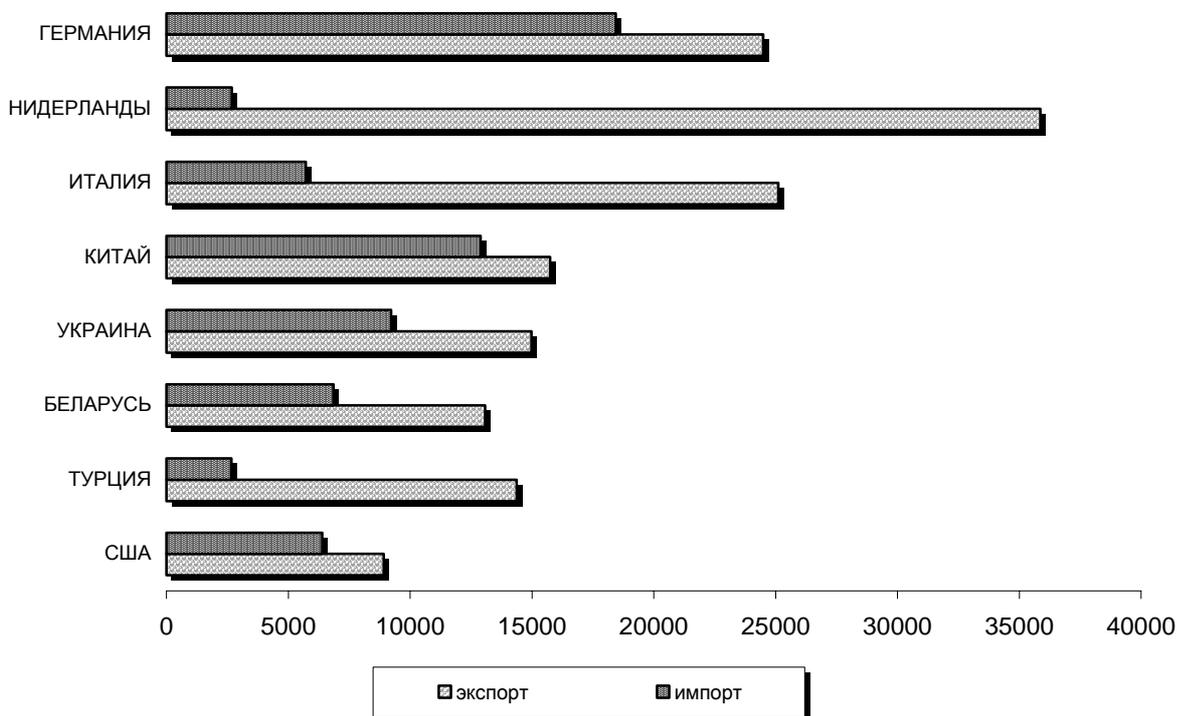
Развивается торговое сотрудничество со странами АТЭС, в 2006 г. их доля в российском товарообороте увеличилась до 17,1% против 16,2% в 2005 г.



Источник: ФТС РФ.

Рис. 40. Географическая структура российской внешней торговли

Основными торговыми партнерами России в 2006 г. среди стран дальнего зарубежья были Германия, товарооборот с которой составил 42,9 млрд долл. (130,1% к 2005 г.), Нидерланды – 38,5 млрд (145,1%), Италия – 30,8 млрд (131,4%), Китай – 28,6 млрд (141,0%), Турция – 17,0 млрд (135,6%), США – 15,3 млрд (140,7%), Польша – 14,9 млрд (130,9%), Соединенное Королевство – 14,0 долл. (126,9%), Франция – 13,5 млрд (137,5%), Швейцария – 13,4 млрд долл. (114,7%).



*Рис. 41. Основные торговые партнеры (млн долл.)*

В отличие от экспорта, где прирост стоимостных объемов в страны дальнего зарубежья был немного ниже, чем в страны СНГ (+24,3 и +29,5% соответственно), в географической структуре импорта в 2006 г. заметно более активно развивалось сотрудничество со странами дальнего зарубежья, чем с партнерами из стран СНГ (по сравнению с 2005 г. 34% против 15,6%). Этому способствовало заметно большее укрепление рубля к доллару и евро, чем к валютам стран СНГ. Так, на основе информации Национального банка Беларуси, реальное укрепление российской валюты составило за 10 месяцев 2006 г.: к белорусскому рублю – 5,6%, к гривне – 2,5%, а к казахстанскому тенге было ослабление на 0,9%. Кроме этого, играют роль и структурные причины: наиболее востребованная группа импорта – машины и оборудование – приобретается в основном в странах дальнего зарубежья.

Лидером по объемам торговли с Россией среди стран СНГ по итогам 2006 г. стала Украина, рост торговли с которой составил 19,7% (до 24,197 млрд долл.). При этом экспорт России на Украину вырос на 20,8% – до 14,978 млрд долл., а импорт – на 17,9% – до 9,218 млрд долл. На втором месте – Белоруссия. Товарооборот между Россией и Белоруссией вырос на 25,9% – до 19,934 млрд долл. На третьем месте – Казахстан, объем взаимной торговли с которым вырос на 31,2% (до 12,808 млрд долл.).

### 3.4.6. Регулирование внешней торговли

В области тарифного регулирования в 2006 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 (табл. 56).

Таблица 56

#### Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2005-2006 гг. (долл./т)

2005 г.	Нефть	Нефтепродукты	
		светлые	темные
1 февраля	83,0		
16 марта		68,2	36,7
1 апреля	102,6		
24 апреля		81,4	43,8
1 июня	136,2		
27 июня		104,1	56,0
1 августа	140		
23 августа		106,6	57,4
1 октября	179,9		
29 октября		133,5	71,9
1 декабря	179,6		
<b>2006 г.</b>			
1 февраля	160,8		
7 марта		120,7	65
1 апреля	186,4		
6 мая		137,9	74,3
1 июня	199,8		
26 июня		146,9	79,2
1 августа	216,4		
20 августа		158,1	85,2
1 октября	237,5	172,4	92,9
1 декабря	180,7	134	72,2

Источник: Постановления правительства РФ.

В июле 2006 г. принят Федеральный закон № 145-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе"». Закон устанавливает, что ставки вывозных таможенных пошлин как на нефть сырую, так и на нефтепродукты будут устанавливаться на два календарных месяца, но вводиться в действие с 1-го числа второго календарного месяца, следующего за окончанием периода мониторинга, а решения правительства РФ по их введению должны быть опубликованы не позднее чем за 10 дней до введения их в действие. Это позволит синхронизировать сроки вступления в силу решений о корректировке ставок вывозных пошлин как на нефть сырую, так и на нефтепродукты.

Ранее действующий механизм имел существенный недостаток, который заключался в наличии значительного разрыва во времени (20 дней) между периодом, в течение которого рассчитывались новые ставки пошлин на

нефтепродукты, и периодом, в течение которого новые ставки вступали в силу. Значительный разрыв во времени приводил к потерям дополнительных доходов федерального бюджета. Например, по оценкам, за май – июнь 2005 г. при росте ставок таможенных пошлин на 2 долл. всего за 20 дней потери составили около 6 млн долл., при росте ставок в январе – феврале 2006 г. на 17 долл. потери за 20 дней достигли 60 млн долл. Вступление в силу Закона № 145-ФЗ будет способствовать мобилизации дополнительных финансовых средств в федеральный бюджет.

В области таможенно-тарифного регулирования товарооборота особое внимание уделялось подготовке решений, направленных на защиту внутреннего рынка от увеличивающегося импорта товаров, поддержку отечественных товаропроизводителей, привлечение дополнительных инвестиций в производство товаров в России и повышение конкурентоспособности российских товаров на мировых рынках.

Правительством РФ было принято 44 постановления по изменению товарной номенклатуры и ставок таможенных пошлин.

Так, в целях содействия техническому перевооружению российской экономики правительством РФ принято постановление от 24 марта 2006 г. № 168 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов технологического оборудования», в соответствии с которым установлен беспошлинный режим ввоза в отношении широкого перечня технологического оборудования, используемого в сельском хозяйстве, медицинской промышленности, лесопромышленном комплексе, машиностроении и других отраслях промышленности.

Для стимулирования дальнейшего развития автомобилестроения на территории Российской Федерации установлен беспошлинный режим ввоза на компоненты, используемые для производства узлов и агрегатов моторных транспортных средств (постановление Правительства РФ от 16 сентября 2006 г. № 566 «О внесении изменений в Таможенный тариф Российской Федерации в отношении автокомпонентов, ввозимых для промышленной сборки»).

В целях реализации программы производства авиационного двигателя SAM146 для российского регионального самолета RRJ отменены ставки ввозных таможенных пошлин на комплектующие и сырьевые материалы для производства авиационных двигателей и технологическое оборудование, используемое в авиационной промышленности (постановление Правительства РФ от 26 сентября 2006 г. № 589 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении комплектующих изделий и ряда сырьевых товаров для производства авиационных двигателей»; постановление Правительства РФ от 22 июня 2006 г. № 385 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении технологического оборудования для авиационной промышленности»).

В целях защиты экономических интересов российских производителей сельскохозяйственной продукции правительством РФ был принят ряд постановлений:

- от 17 апреля 2006 г. № 214 «Об утверждении ставки ввозной таможенной пошлины в отношении отдельных видов нативных и модифицированных крахмалов». Введение единой ставки ввозной таможенной пошлины на все виды крахмалов было вызвано необходимостью устранения недостоверного декларирования товаров при пересечении границы по заниженной стоимости;
- от 25 июля 2006 г. № 456 «О внесении изменений в Таможенный тариф Российской Федерации в отношении отдельных видов сыров». Данным постановлением введена специфическая ставка ввозной таможенной пошлины на твердые виды сыров сроком на 9 месяцев с целью защиты рынка твердых сыров от возросшего импорта этой продукции, наращивания отечественного производства данного товара, а также создания равных условий конкуренции между отечественными производителями и импортерами.
- от 13 августа 2006 г. № 488 «Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин на жиры и масла, частично переработанные, маргариновую продукцию и спреды». Увеличение ставки ввозных таможенных пошлин на данную продукцию позволит увеличить объем производства отечественной масложировой продукции.

Во исполнение п. 8 поручения правительства РФ от 11 октября 2004 г. № МФ-П13-5577 о снижении ввозных таможенных пошлин на сельскохозяйственное сырье, не произрастающее на территории России, правительством РФ принят ряд постановлений, в соответствии с которыми введен беспошлинный режим ввоза кофе нежареного, какао-бобов, арахиса (от 13 августа 2006 г. № 487 «Об утверждении ставки ввозной таможенной пошлины на кофе нежареный», от 13 августа 2006 г. № 486 «Об утверждении ставки ввозной таможенной пошлины на какао-бобы, целые или дробленые, сырые или жареные», от 13 августа 2006 г. № 489 «Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов арахиса»).

В целях защиты российских товаропроизводителей с использованием механизмов торговой защиты (специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер) проводились расследования, по результатам которых применялись специальные защитные меры в отношении возросшего импорта в Российскую Федерацию.

По результатам проведенных расследований были введены:

- специальная защитная пошлина в отношении возросшего импорта ламп накаливания с 3 марта 2006 г. сроком на 3 года (постановление Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 50);
- антидемпинговая пошлина в отношении импорта некоторых видов стальных труб, происходящих с Украины, с 31 января 2006 г. сроком на 3 года (постановление Правительства РФ от 29 декабря 2005 г. № 824);

- компенсационная пошлина в отношении импорта прутков для армирования железобетонных конструкций, происходящих с Украины, с 23 января 2006 г. сроком на 1 год 8 месяцев (постановление Правительства РФ от 21 декабря 2005 г. № 791).

В настоящее время проводятся антидемпинговые расследования в отношении высокоуглеродистого ферромарганца, машиностроительного крепежа, плоского холоднокатаного проката, происходящих с Украины; компенсационное расследование в отношении сахара белого, происходящего из Республики Беларусь.

С 21 декабря 2006 г. защитные меры введены на рынке труб большого диаметра: импорт труб облагается 8%-ной пошлиной (кроме продукции ряда стран). Импортёры считают, что это решение приведет к монополизации внутреннего рынка России, а отечественные производители, напротив, считают, что это усилит конкуренцию.

Действие специальной пошлины распространяется на все трубы диаметром от 508 до 1420 мм, за исключением происходящих из развивающихся стран, которые пользуются преференциями в рамках национальной системы Российской Федерации. Всего таких стран 104 (в список, в частности, входят производители труб из Китая, Аргентины, Мексики).

В мае прошедшего года Фонд развития трубной промышленности (ФРТП) обратился в Минпромэнерго с инициативой ввести квоты, которые бы лимитировали использование импортных труб при строительстве крупных проектов до 30%. Весной в правительстве посчитали тарифные меры достаточными для защиты рынка от импорта (с января по октябрь 2006 г., по данным ФТС, импорт составил 1,1 млн т, на сумму 1,2 млрд долл.). Изменить условия решили только в ноябре, когда было принято постановление Правительства РФ «О мерах по защите российских производителей труб большого диаметра».

Заметнее всего пошлины отразятся на украинских поставщиках нефтегазопроводных труб, продукция которых теперь подвергнется дополнительной таможенной нагрузке. В декабре прошлого года на украинские трубы была введена пошлина в размере 8,9%.

Отличительной чертой 2006 г. явилась активизация деятельности Роспотребнадзора в сфере регулирования импортных поставок в Россию. Так, по настоянию Роспотребнадзора с 27 марта 2006 г. были введены ограничения на импорт грузинских и молдавских вин и виноматериалов, так как они не соответствуют санитарным нормам.

В апреле 2006 г. был запрещен ввоз молдавских и грузинских коньяков и игристых вин. Объемы их поставок в Россию оцениваются в 75 млн долл. в год. Также в апреле было решено не пропускать на территорию России минеральные воды из Грузии «Боржом» и «Набеглави», как не отвечающие установленным в РФ требованиям по качеству.

В течение 2006 г. Роспотребнадзором были введены следующие запреты на ввоз:

- любой сельскохозяйственной продукции из Польши в связи с выявленными Россельхознадзором массовыми нарушениями при оформлении сертификатов и таможенной документации;
- растительной продукции из Голландии, связанный с тем, что власти этой страны не смогли дать Россельхознадзору стопроцентную гарантию безопасности;
- из Белоруссии тростникового сахара в связи с тем, что Белоруссия использовалась как транзитное государство для беспошлинного ввоза сахара из третьих стран;
- рыбных консервов из Латвии в связи с обнаруженным Роспотребнадзором превышением в них ПДК бензопирена;
- мяса и живого скота из Швеции. Запрет Россельхознадзор мотивировал опасностью распространения коровьего бешенства;
- мяса с Украины;
- из Норвегии охлажденной рыбы и морепродуктов в связи с обнаруженным Роспотребнадзором превышением предельно допустимой концентрации кадмия.

В начале 2006 г. правительство РФ в очередной раз приняло меры по ужесточению условий ведения так называемого челночного бизнеса. С 26 февраля 2006 г. вступило в силу постановление Правительства РФ от 23 января 2006 г. № 29, вносящее изменения в Положение о применении единых ставок таможенных пошлин и налогов в отношении товаров, перевозимых через границу физическими лицами.

Челночный бизнес начал развиваться в начале 90-х годов, когда для многих граждан он стал основным способом заработка, а также благодаря возможности свободного ввоза товаров физическими лицами на сумму до 5000 долл. Формально таможенными пошлинами не облагались только товары, ввозимые для «личного потребления», но фактически эта льгота открыла канал для беспошлинного коммерческого импорта. При этом вначале, не регистрируя свою предпринимательскую деятельность, челноки, продававшие товары на открытых вещевых рынках, не платили никаких налогов, кроме сбора за право торговли, поступавшего в местные бюджеты.

В результате для челночной торговли была характерна очень высокая эффективность: долгое время норма прибыли в этом бизнесе не опускалась ниже 100% за одну поездку. Такая эффективность и масштабы оборотов привели к формированию вокруг челночного бизнеса развитой инфраструктуры, включавшей оптовые рынки, туристические и транспортные компании в России, а также специализирующиеся на обслуживании российских клиентов отели, магазины, склады и фабрики в Турции, Китае и других странах-поставщиках.

В целях упорядочения челночного бизнеса и реального контроля за ним 23 декабря 1993 г. правительство РФ приняло постановление № 1322

«О порядке перемещения физическими лицами через таможенную границу Российской Федерации товаров, не предназначенных для производственной или иной коммерческой деятельности». Новый порядок уравнивал с точки зрения платежей обычный и челночный импорт. Частные лица теперь могли беспошлинно ввозить товары на сумму до 2 тыс. долл. На товары, превышающие эту квоту, была введена единая ставка – 60% таможенной стоимости.

Постановлением Правительства РФ от 3 июня 1995 г. № 553 единая ставка таможенных платежей была сокращена вдвое – до 30%, однако в целях борьбы с занижением таможенной стоимости на ряд товаров были введены специфические пошлины (в ЭКЮ за 1 шт. или 1 кг). Это одежда и обувь, аудио- и видеоаппаратура, телевизоры, видеоигры и картриджи для них, игрушки, кожаная и меховая одежда.

В связи с необходимостью восполнения бюджетных потерь, возникших из-за отмены экспортных пошлин в 1996 г., условия провоза из-за границы на территорию России товаров физическими лицами опять ужесточились. Постановлением Правительства РФ от 18 июля 1996 г. № 808 «О порядке перемещения физическими лицами через таможенную границу Российской Федерации товаров, не предназначенных для производственной или коммерческой деятельности» были снижены нормы беспошлинного ввоза товаров на территорию России частными лицами с 2000 до 1000 долл. при условии, что общий вес товаров не превышает 50 кг. Изделия любой товарной позиции при стоимости до 10 тыс. долл. (но не более 200 кг) облагались таможенными пошлинами по единой ставке в размере 30% таможенной стоимости, но не менее 4 ЭКЮ за 1 кг.

С 1 января 2004 г. вступило в действие Положение о применении единых ставок таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами для личного пользования, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2003 г. № 718. В соответствии с ним без уплаты таможенных пошлин, налогов физические лица могли ввозить товары (за исключением транспортных средств), общая стоимость которых не превышает 65 тыс. руб. и общий вес которых не превышает 50 кг.

Новой редакцией Положения пересмотрены нормы беспошлинного провоза багажа физическими лицами. Теперь без уплаты таможенных пошлин можно ввозить товары, если вес его не превышает 35 кг. Также изменена и частота перемещения товаров через таможенную границу России. Если раньше можно было провозить беспошлинные товары не чаще одного раза в неделю, то теперь – только раз в месяц. Изменения не коснулись стоимостных параметров ввозимых товаров. По-прежнему без уплаты таможенных пошлин, налогов физические лица могут ввозить товары (за исключением транспортных средств), общая стоимость которых не превышает 65 тыс. руб.

Цель изменений – создать конкурентные условия, одинаковые для всех участников внешнеэкономической деятельности. Существовавший порядок ввоза товаров физическими лицами давал возможность коммерческим структурам ввозить товары без уплаты таможенных платежей при помощи челноков, которых для этого специально нанимали. Как следствие, федеральный бюджет недополучал значительные суммы как от таможенного, так и от внутреннего налогообложения.

Кроме того, Россия активно продолжает работу по присоединению к ВТО, а челночного бизнеса нет ни в правилах ВТО, ни среди норм международной торговли. К тому же товары, ввозимые в страну беспошлинно через челночный бизнес, вызывают недовольство начинающего развиваться отечественного производителя. Поскольку ввозимые челноками в Россию предметы роскоши не облагаются акцизами и налогом на добавленную стоимость, из-под налогообложения выводятся лица с высоким уровнем доходов. Наконец, челночный бизнес – это довольно высокая криминогенность. Товары не проходят соответствующей сертификации по безопасности и качеству, часто ввозится контрафактная продукция. В результате происходит затоваривание внутреннего рынка импортом низкого качества.

В 2006 г. правительство РФ большое внимание уделяло вопросам обеспечения свободного или, как минимум, недискриминационного доступа товаров и услуг на внешние рынки.

По количеству ограничений на экспорт Россия может считаться одним из самых дискриминируемых государств мира. Если на начало января 2001 г. количество ограничений не превышало 100, то по состоянию на 11 декабря 2006 г. в отношении российских товаров действует 111 мер, в том числе: 47 антидемпинговых пошлин, 6 защитных пошлин, 4 квотных ограничения, 3 ограничения по ценам, 1 ограничение по номенклатуре, 1 запрет на импорт, 2 дополнительных налога, 2 тарифные квоты, 1 фитосанитарная мера, 2 акциза, 1 налоговое регулирование внешней торговли, а также 39 мер, применяемых Республикой Беларусь.

Также проводится 10 антидемпинговых и 10 специальных защитных расследований и 11 пересмотров антидемпинговых мер.

19 стран (Австралия, Аргентина, Белоруссия, Болгария, Бразилия, Венесуэла, Индия, Казахстан, Канада, Китай, Мексика, Перу, Узбекистан, США, Таиланд, Турция, Украина, ЮАР, Азербайджан), а также ЕС применяют защитные меры в отношении российских товаров, ущерб от которых для России составил 2039 млн долл. А также 2 страны – Филиппины и Индонезия – инициировали расследования.

В ходе работы по либерализации условий доступа российских товаров на зарубежные рынки российским правительством были достигнуты следующие результаты:

- в рамках пятилетнего пересмотра антидемпинговой пошлины на стальные двутавры российского происхождения, инициированного корейскими

производителями с целью продления меры, Южная Корея признала рыночный статус российской экономики, в результате чего мера была отменена;

- предотвращено продление антидемпинговых мер в отношении некоторых видов оксоспиртов и феррокремния российского происхождения в Индии; холоднокатаного проката в ЮАР;
- отменены антидемпинговые меры в отношении карбида кремния в ЕС, алюминиевой фольги для российской компании «РУСАЛ-холдинг»;
- завершен пересмотр антидемпинговой меры, введенной первоначально при условии непризнания данных российского бухучета, на горячекатаный стальной лист в Канаде;
- в июне 2006 г. Украина отменила постановление № 473 от 2004 г. «Об изъятии из режима свободной торговли с Российской Федерацией сахара и патоки крахмальной», которое приводило к значительному повышению стоимости российских товаров на украинском рынке.

По результатам работы, проводимой по защите интересов российских экспортеров в Китае, можно отметить: несмотря на то, что в отношении российских товаров действуют 5 антидемпинговых пошлин и проводятся 3 антидемпинговых расследования, применение этих мер практически не наносит ущерба российским производителям, которые действительно заинтересованы в китайском рынке. Единственным известным серьезным препятствием для доступа российских товаров на китайский рынок являлось существование антидемпинговой пошлины в отношении синтетического каучука в размере от 14 до 38%. После активного участия двух российских производителей и МЭРТа в процедуре пересмотра китайская сторона приняла решение о снижении размера пошлины в 19 раз.

В результате проведенной работы по выявлению новых барьеров и либерализации условий доступа российских товаров на рынок Белоруссии было выявлено 75 мер административного характера, ущерб от действия которых составляет 2,8 млрд долл. Россия полагает, что Белоруссией должно быть отменено 19 ограничений по доступу российских товаров на рынок республики. Речь идет о 9 торговых барьерах, 2 квотных ограничениях и 8 мерах административного характера.

Так, ввоз на территорию республики российского солодового пива, сахара, произведенного из тростникового сахара-сырца, а также океанической рыбы, морепродуктов и продуктов их переработки осуществляется только через склады временного хранения. Кроме того, Белоруссией введено генеральное лицензирование импорта табачных изделий. Ввозу импортируемых в страну товаров препятствует и ряд административных мер и квот.

Белоруссия наложила запрет на приобретение импортных автомобильных транспортных средств большого и среднего класса для городских, пригородных и междугородних перевозок пассажиров.

При этом до 2007 г. Белоруссия оставалась единственной из стран СНГ, которая покупала сырую российскую нефть по ценам значительно ниже мировых. Средняя цена нефти марки Urals для Белоруссии составляла в 2005 г. 29,1 долл. за баррель, при этом в среднем за год на мировых рынках она достигала 50,4 долл. за баррель. Это было связано с тем, что в цену не включалась экспортная пошлина. В свою очередь, в соответствии с двусторонним соглашением о создании единой системы тарифного и нетарифного регулирования Белоруссия вслед за Россией должна была увеличивать экспортные тарифы на нефть и нефтепродукты и перечислять 85% пошлины на экспорт нефтепродуктов, произведенных из российского сырья, в российский бюджет. Однако данное соглашение не выполнялось: отчисления в российский бюджет не производились, а белорусские экспортные пошлины были более чем на 30% ниже российских. Так, с 1 декабря 2006 г., например, российская пошлина на экспорт легких дистиллятов и газойлей составляла 134 долл. за тонну, а белорусская – 75,8 долл.; пошлина на вывоз из РФ мазута, смазочных масел и отработанных нефтепродуктов – 92,9 долл. за 1 т, а из Белоруссии – 72,2 долл. за 1 т.

Поскольку такое положение нарушало достигнутые договоренности, с 1 января 2007 г. Россией была введена экспортная пошлина на поставки нефти в Белоруссию в размере 180,7 долл. за 1 т. В качестве ответной меры Белоруссия ввела пошлину на транзит российской нефти в размере 45 долл. за тонну. Однако Россия отказалась ее платить. После того как стало известно об отборах из трубопровода Белоруссией российского топлива в счет погашения новых пошлин, российская сторона прекратила прокачку сырья по белорусскому участку трубопровода.

В итоге с 8 января 2007 г. поставки нефти в ряд европейских государств были прекращены. После подписания 12 января 2007 г. российско-белорусского соглашения поставки нефти в Европу возобновились в полном объеме.

Подписанное соглашение предполагает установление пошлины на нефть, экспортируемую в Белоруссию, в 2007, 2008 и 2009 гг. в размере 29,3; 33,5 и 35,6% ставки российской экспортной пошлины и установление Белоруссией пошлин на экспорт светлых нефтепродуктов в соответствии с российским законодательством.

Чтобы компенсировать отмену льготных для Белоруссии схем поставок нефти, Минэкономики Белоруссии объявило о резком повышении с 15 февраля стоимости транзита российской нефти.

Согласно правительственному постановлению тарифы на услуги по транзиту нефти без НДС устанавливаются в размере от 1,29 до 3,5 долл. за тонну на 100 км. Действующие в настоящее время тарифы на транзит нефти по территории Белоруссии были согласованы с Минтопэнерго России еще в декабре 1995 г. и с тех пор не менялись: они составляли 0,41–0,6 долл. за тонну. Через Белоруссию в среднем транспортируется до 80 млн т российской нефти в год. Если новые тарифные ставки вступят в силу, это

может заметно сказаться на прибыльности транзита российской нефти через Белоруссию.

В 2006 г. продолжался переговорный процесс об условиях присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации.

В ноябре 2006 г. представители России и США подписали протокол о вступлении России во Всемирную торговую организацию. Соглашение с США, как и другие аналогичные соглашения, подписанные Россией в контексте присоединения к ВТО, определяет условия доступа на российский рынок товаров и услуг.

На переговорах с США в полном объеме реализована позиция России, в соответствии с которой ни одна пошлина не уменьшается с даты присоединения России к ВТО, а либерализация тарифов по отдельным позициям осуществляется в течение переходных периодов (от 1 года до 7 лет).

Средневзвешенная ставка на сельскохозяйственные и промышленные товары понизится на 3 п.п. Но по ряду позиций пошлины уменьшатся гораздо сильнее. Так, Россия согласилась на частичное открытие рынка химических товаров (за 3–4 года произойдет снижение ставок пошлин до 5–6%), легковых автомобилей (пошлины предполагается снизить с 25 до 15%) и гражданской авиатехники (с 20 до 7,5–12%).

Тарифные квоты на импорт говядины, свинины и мяса птицы будут существовать в рамках существующих параметров до 2009 г., после чего – по завершении переговоров с заинтересованными поставщиками – их действие может продлеваться.

Останется неизменной заградительная пошлина на спирт, снизятся с 20 до 12% ставки пошлин на иностранные вина и коньяки, шампанское и виски.

Наиболее трудным был поиск компромисса по сектору финансовых услуг. Россия не приняла на себя обязательства по доступу на рынок прямых филиалов иностранных банков, а также сохранила возможность применения 50% квот иностранного участия в банковской и страховой системе. Вместе с тем российская сторона согласилась допустить прямые филиалы иностранных страховых компаний через 9 лет после присоединения России к ВТО.

Грузия остается единственной страной, с которой Россия еще не завершила двусторонние переговоры по ВТО. Осенью 2006 г. по требованию Грузии были приостановлены многосторонние переговоры по присоединению России к ВТО. После консультаций Грузия сняла свое эмбарго на проведение переговоров.

В результате переговоров, проведенных в рамках ВТО 25 января 2007 г. с Грузией, грузинская сторона сняла все требования к России, за исключением одного. Нерешенным остается вопрос, связанный с функционированием контрольно-пропускных пунктов в Абхазии и Южной Осетии. Это требование грузинская сторона расценивает как следствие наших обязательств в двустороннем соглашении по присоединению России к

ВТО, заключенном в 2004 г. По итогам переговоров было принято решение в течение месяца произвести обмен юридическими соглашениями по поводу функционирования пунктов пропуска на границах, привести свидетельства для грузинской стороны о соответствии нашего таможенного режима требованиям ВТО и прояснить правовую природу грузинских требований с точки зрения наших двусторонних договоренностей. Следующая встреча делегаций намечена на конец февраля 2007 г.

Помимо функционирования КПП в Абхазии и Южной Осетии, Грузия поднимала вопрос о поставках в Россию вина и минеральной воды. Весной 2006 г. поставки грузинского вина и минеральной воды в Россию были запрещены по решению Роспотребнадзора в связи с претензиями по качеству.

Кроме Грузии, России еще предстоит подписать соглашение с Гватемалой, с которой все вопросы по завершению двусторонних переговоров уже согласованы.

Механизм окончательного присоединения к ВТО предполагает следующие шаги:

- 1) завершение всех переговоров;
- 2) проведение итогового заседания Рабочей группы и Генерального совета;
- 3) ратификация Соглашения о присоединении к ВТО законодательным органом власти;
- 4) уведомление об этом штаб-квартиры ВТО;
- 5) ровно через 30 дней после отправки уведомления страна становится членом ВТО.

Как известно, Россия ведет переговоры по 4 направлениям. Двусторонние переговоры по тарифам и услугам (первое и второе направления) можно считать наиболее продвинутыми. Хотя и здесь существуют определенные проблемы.

- 1) Несмотря на то, что 56 из 152 стран – членов ВТО уже завершили переговоры с Россией, остальные могут в любой момент выразить желание провести двусторонние переговоры. Как, например, Камбоджа, которая недавно стала членом ВТО. В конце декабря 2006 г. к ВТО присоединился Вьетнам. Вероятность того, что он выразит желание вступить с нами в двусторонние переговоры, не исключена.
- 2) Ряд стран, с которыми уже заключены соглашения, начинают склоняться к их пересмотру. Наиболее характерный пример – Грузия.
- 3) Выполнение графика присоединения Украины к ВТО, опережающего российский, вполне реально. Так же реально, что подписание двусторонних соглашений с Украиной будет трудным.

Непростая ситуация складывается с переговорами по системным вопросам (третье направление), т.е. обсуждение Доклада Рабочей группы. Последняя версия Доклада была представлена осенью 2004 г. В марте 2006 г. было проведено последнее, 30-е заседание Рабочей группы. Тот факт, что, по нашей информации, дата нового заседания не назначена, говорит об

отсутствию предмета для обсуждения. Можно предположить, что одной из проблем написания Доклада, помимо содержательной, является кадровая. Кроме этого, за последние годы Россией был принят ряд законодательных актов, которые еще не обсуждались на заседаниях Рабочей группы, но которые могут вызвать вопросы у ее членов. Это законы, связанные с Особыми экономическими зонами, государственными закупками, специальными международными санкциями, новыми поправками в Таможенный кодекс, Налоговый кодекс, Гражданский кодекс, с интеллектуальной собственностью. К тому же любые новые законодательные акты, которые уже приняты или будут приняты в ближайшее время, должны предъявляться российской стороной для обсуждения. Все это будет занимать определенное время.

Недовольство многих партнеров вызывает система распределения мясных квот, регламентирование деятельности государственных торговых предприятий, соглашения о промышленной сборке и т.д.

Переговоры по сельскохозяйственной проблематике (четвертое направление) находятся, по нашему мнению, на весьма ранней стадии согласования. Ускорить завершение этих переговоров можно, согласившись на предлагаемые нам условия.

### **3.5. Основные тенденции в развитии агропродовольственного комплекса**

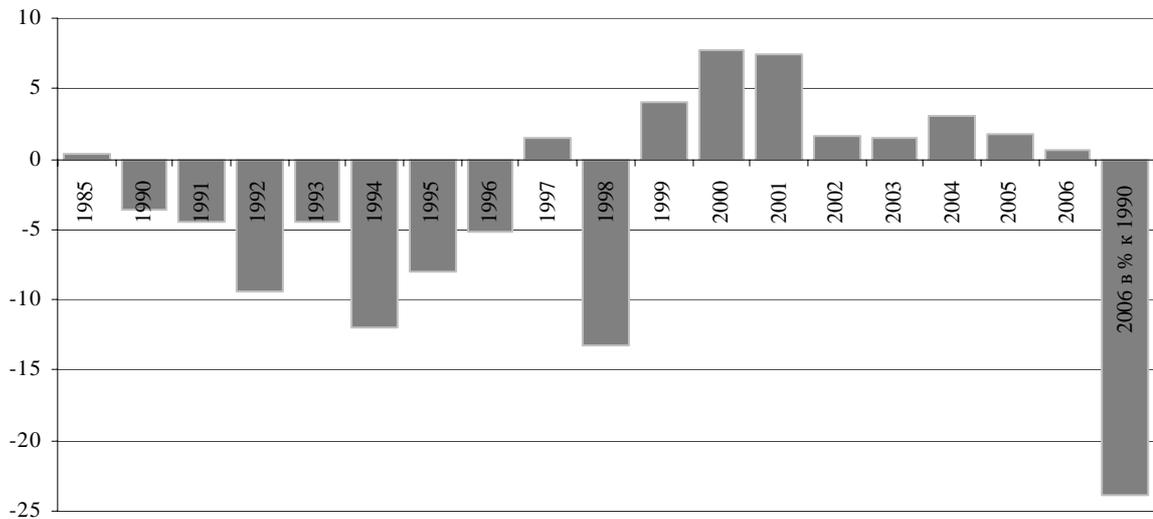
#### *3.5.1. Положение в АПК*

##### Общая характеристика

После нескольких лет быстрого восстановительного роста после 1998 г. сельское хозяйство демонстрирует замедление темпов (*рис. 42*). Рост в секторе обусловлен в основном ростом в растениеводстве (на 107,5% – в 2004 г., на 103,7% – в 2005 г. и на 101,3 – в 2006 г.). Животноводство в 2004 г. сократилось и незначительно выросло в 2005–2006 гг.

Растениеводство все еще составляет больше половины аграрного сектора, хотя его доля постепенно сокращается.

Сельское хозяйство восстановилось на *s* по сравнению с предреформенным периодом. Импорт начал восстанавливаться после небольшого периода спада после кризиса 1998 г. И хотя экспорт довольно быстро растет, рост импорта происходит быстрее. В результате отрицательное торговое сальдо по агропродовольственной продукции продолжает нарастать. Таким образом, основные факторы роста сельского хозяйства в 1999–2001 гг. исчерпаны, дальнейший рост требует иных условий.



Источник: Росстат.

Рис. 42. Годовые темпы роста валовой сельскохозяйственной продукции в России, %

Помимо сугубо отраслевых факторов замедления роста в сельском хозяйстве есть еще и макроэкономические причины. Так, укрепление рубля за рассматриваемый период снизило внутреннюю конкурентоспособность российской агропродовольственной продукции на 3–5%, аналогично снизилась и внешняя конкурентоспособность по экспортируемой продукции. Рост цен на нефтепродукты резко снизил рентабельность зернового производства, что, в конечном итоге, вылилось в сокращение площадей под зерновыми.

В то же время идут структурные изменения, которые позволяют говорить о позитивном развитии сектора. Как уже отмечалось в предыдущем обзоре, наблюдается процесс резкой дифференциации производителей: часть из них активно развивается, модернизирует производство, привлекает инвестиции, другая – все более маргинализируется и банкротится. Эта часть агропродовольственного сектора приводит к снижению среднеотраслевых показателей эффективности и динамики.

Помимо дифференциации производителей, происходит дальнейшее выявление регионов интенсивного сельскохозяйственного производства. Так, всего 7 регионов страны – Московская, Ленинградская, Новосибирская области, Краснодарский и Алтайский края, Республики Татарстан и Башкортостан – дают сегодня треть всего молока страны. В 2006 г. молочное производство в этих регионах выросло в среднем на 100,6% (100,1% – если брать средневзвешенный индекс) при общем сокращении молочного производства на 3%. Одна пятая всего объема выработки цельномолочной продукции сосредоточена в трех регионах – в Москве, Санкт-Петербурге и

Краснодарском крае<sup>11</sup>. И это при том, что в советской экономике производство молока было рассредоточено по всей стране, а в последнее десятилетие советской власти особенно быстро нарастало молочное 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 сектора с той или иной скоростью сворачиваются. Так, продолжается рост производства подсолнечника, овощей и картофеля. Их производство превысило уровень советских лет (*рис. 43*). 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 (*рис. 50*). В частности, производство мяса птицы выросло на 17% в годовом исчислении. Растет интенсивное производство свинины.

В пищевой промышленности складывается та же картина. По отдельным продуктам производство уже превысило предреформенный уровень – как, например, по растительному маслу и белому сахару. По ряду продуктов объемы почти восстановлены – по колбасным и макаронным изделиям, маргариновой продукции и некоторым другим (*табл. 53*). По мясной и молочной продукции производство сдерживается покупательной способностью населения, но все же также наблюдается рост.

Рост реальных доходов населения составил 110%. Рост же розничного продовольственного товарооборота – 110,2%. То есть совокупная эластичность спроса на продовольственные товары остается все еще довольно высокой. Этим же может отчасти объясняться и опережающий рост розничных цен на мясо как 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 2006 г. продажи птицы росли быстрее, чем мяса в целом (110,3% против 105,0%). Однако на продукты, спрос на которые предъявляют высокодоходные группы населения (сыры и фрукты), спрос рос более высокими темпами – на 110 и 111,4% соответственно<sup>12</sup>.

Положительным фактором развития стало определенное улучшение в социальной сфере села. Впервые заработная плата в сельском хозяйстве выросла более высокими темпами, чем в добывающей и обрабатывающей промышленности (ноябрь к ноябрю). Заработная плата в аграрном

---

<sup>11</sup> По данным Росстата.

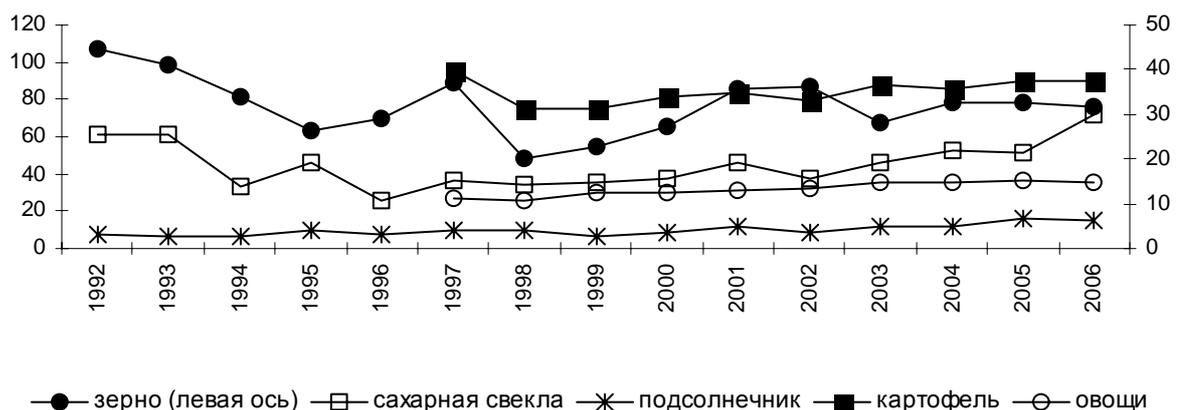
<sup>12</sup> Там же.

производстве пока еще составляет основу материального благосостояния сельских жителей. На 1,6 п.п. выросла занятость в сельской местности по сравнению с 2005 г.<sup>13</sup>. 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 (см. ниже).

### Растениеводство

Производство растениеводческой продукции крайне нестабильно и очень сильно зависит от погодных условий. В то же время отдельные сектора демонстрируют высокие сравнительные преимущества как на внутреннем, так и на мировых рынках, ускоренно восстанавливаются на новой технологической основе, другие сектора постепенно сворачиваются. Производство подсолнечника, сахарной свеклы, овощей и картофеля растет очень высокими темпами и превысило уровень советского времени (рис. 43). Рост производства подсолнечника сформировался с самого начала реформ, хотя это был преимущественно экстенсивный рост – расширение посевных площадей идет за счет сокращения ранее занятых площадей под другими культурами (прежде всего – зерновыми). С 2001 г. урожайность подсолнечника растет. Производители начали применять высокопродуктивные гибриды, минеральные удобрения (табл. 52), т.е. перешли к интенсивным методам производства подсолнечника.

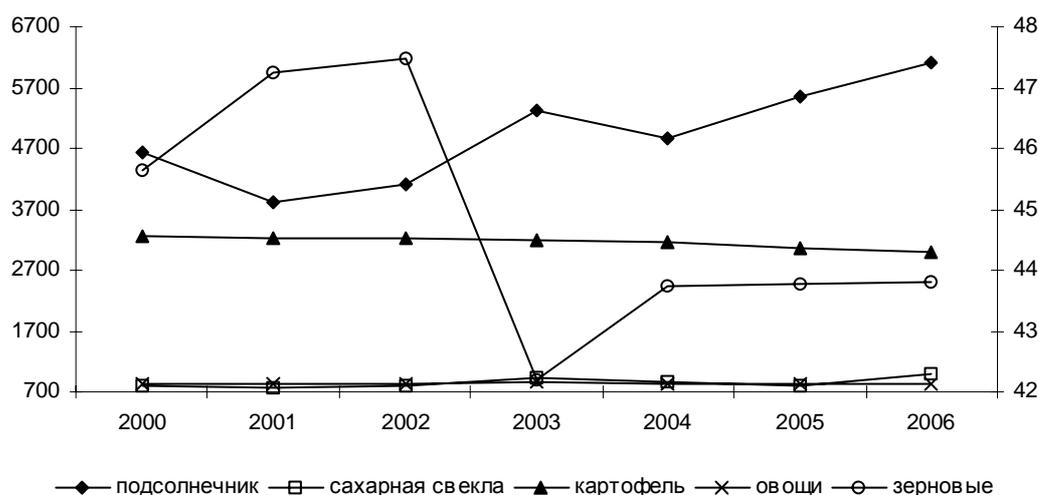


Источник: Росстат.

Рис. 43. Валовые сборы основных сельскохозяйственных культур в хозяйствах всех категорий, млн т

<sup>13</sup> Там же.

Подсолнечник и зерновые конкурируют за одни и те же площади, посевы этих культур в России довольно сильно отрицательно коррелируют (рис. 44). Площади под картофелем немного сократились за последние 5–6 лет, в то время как валовые сборы этой культуры с 2002 г. все время растут. Хотя подавляющая часть картофеля в стране производится в ЛПХ (91,4%), доля крупных производителей уже в течение 5 лет нарастает, что также означает рост интенсивного производства в картофелеводстве.



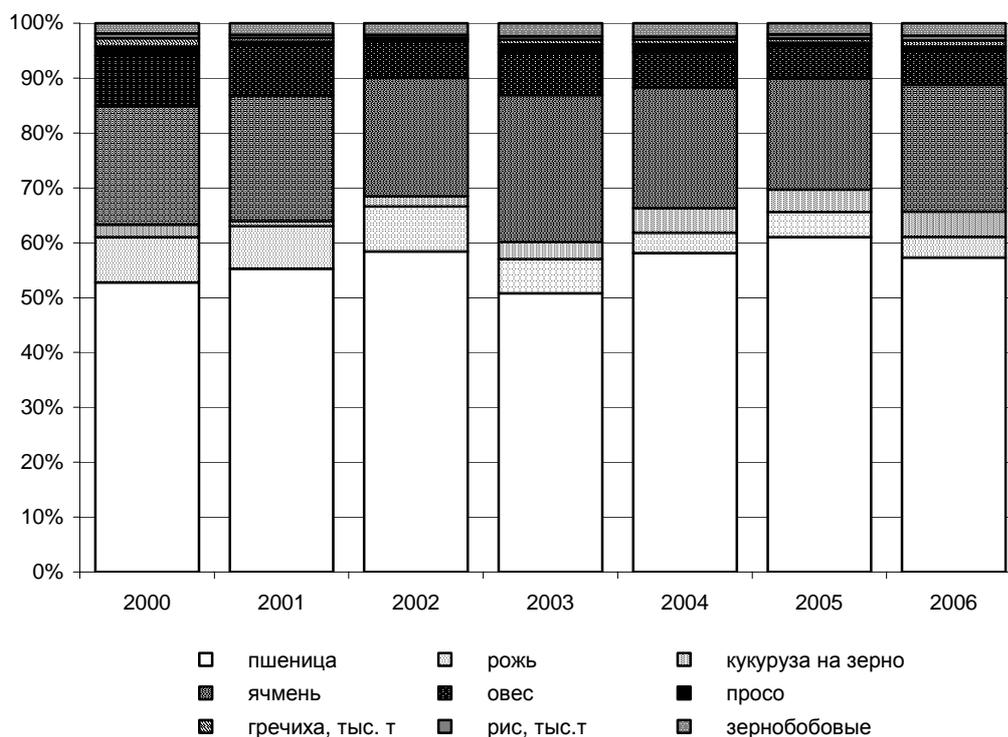
\* По зерну – правая ось в млн га.

Источник: Росстат.

Рис. 44. Посевные площади отдельных культур в России, тыс. га \*

Зерно остается главной растениеводческой культурой в России, а среди зерновых культур доминирует пшеница. Структура зернового производства весьма нестабильна по годам (рис. 45), но заметным трендом является сокращение доли производства ржи и некоторый рост производства кукурузы. За последние 5 лет валовые сборы кукурузы выросли в 4 раза, ржи, овса, проса и гречихи сократились от 10 до 20% за тот же период. Увеличение посевов под кукурузой происходит и из-за улучшения конъюнктуры мирового рынка. Спрос на эту культуру особенно сильно вырос в США в связи с бурным развитием производства этанола. Закон США об энергетической политике США от 2005 г. предписывает расширить использование биотоплива (на основе зерновых) до 7,5 млн галлонов к 2012 г., что в 2 раза превышает уровень 2005 г.<sup>14</sup> В то же время действует и внутренний российский фактор – повышение интереса производителей животноводческой продукции к кукурузе как кормовой культуре из-за ее существенно более высокой эффективности, чем пшеницы.

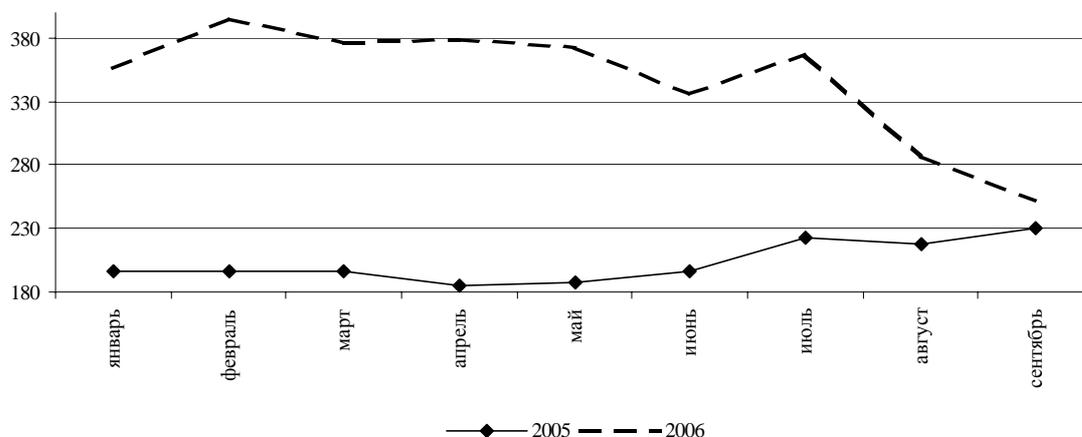
<sup>14</sup> USDA (2006) USDA Agricultural Baseline Projections to 2015. Baseline Report OCE-2006-1. USDA. Washington, D.C.



Источник: Данные Росстата.

Рис. 45. Структура зернового производства в России, % валового сбора зерновых

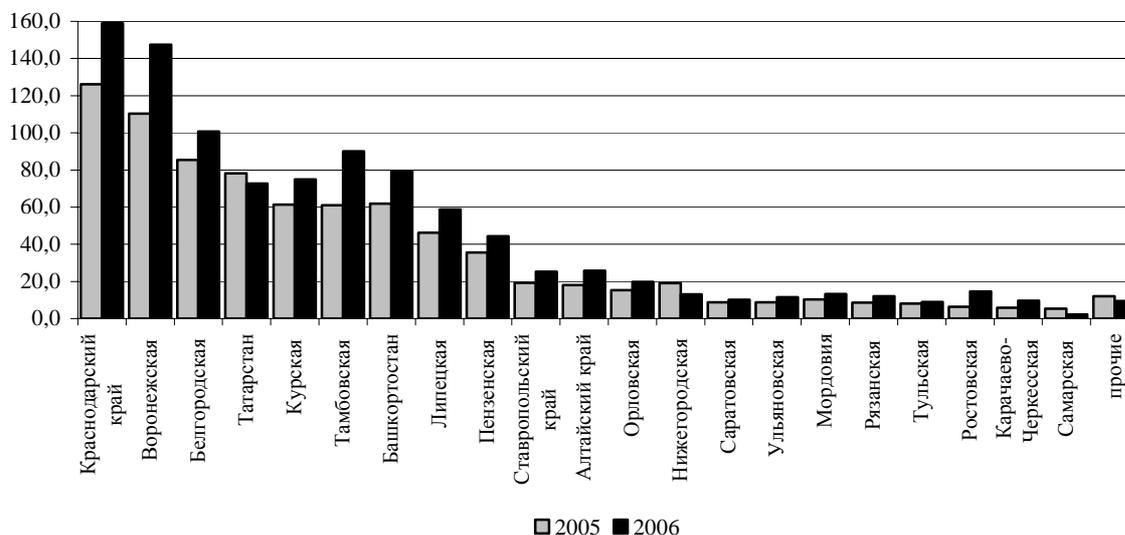
Рост производства сахарной свеклы начался после изменения режима торговли сахаром. В 2003 г. был принят новый режим регулирования внешней торговли сахаром, предусматривающий введение переменной пошлины. Переменная пошлина привязана к разнице между ценой на Нью-Йоркской бирже и ценой поддержки внутри страны. Данный режим привел к росту и посевов, и валовых сборов свеклы, а также к росту доли свекловичного сахара во внутреннем производстве (с 26% в 2002 г. до 52% в 2006 г., при этом объем производства свекловичного сахара превысил предреформенный уровень – рис. 48). По нашим расчетам, уровень поддержки сахара белого вырос с 2001 по 2004 г. с 29 до 49% (процентный эквивалент субсидий производителям PSE). Однако в 2006 г. рост свекловичного производства связан даже не с новым сахарным режимом, но с ростом цен мирового рынка (рис. 46).



Источник: www.mcx.ru

Рис. 46. Цена на сахар-сырец (контракт 11, Нью-Йоркская биржа, долл./т)

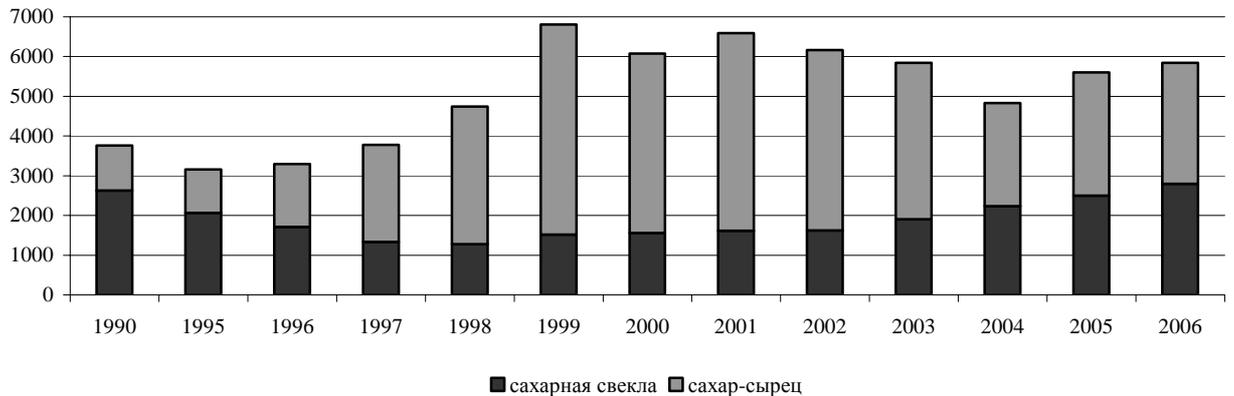
В 2006 г. посевная площадь сахарной свеклы в хозяйствах всех категорий в целом по России увеличилась почти на 24% (рис. 44). Посевы увеличили практически все традиционные свеклопроизводящие регионы, за исключением Республики Татарстан (рис. 47).



Источник: Данные Росстата.

Рис. 47. Посевные площади под сахарной свеклой в хозяйствах всех категорий, тыс. га

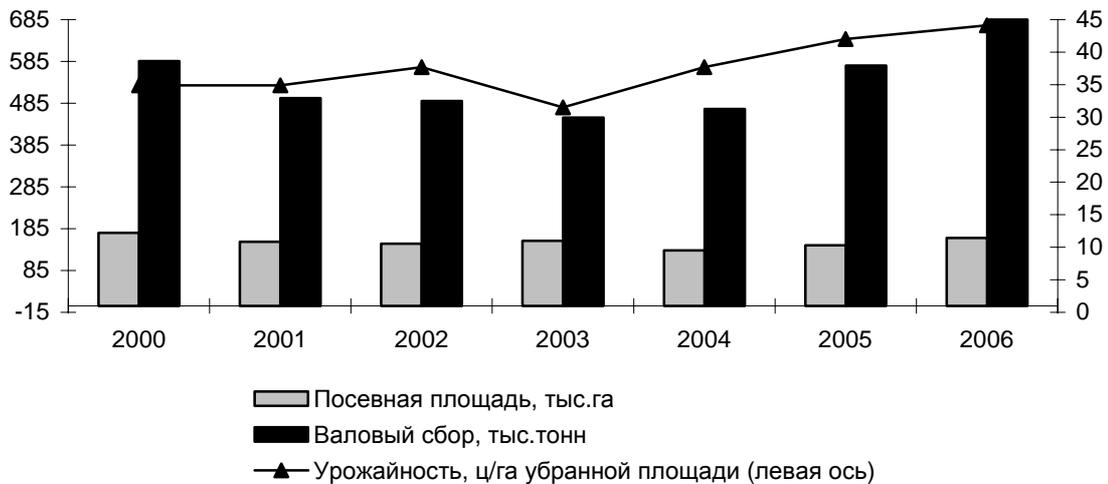
Увеличивается и продуктивность в свекловичном секторе. Урожайность сахарной свеклы растет последние 7 лет подряд, и в 2006 г. выросла без малого на 40%, достигнув 298 центнеров с гектара в среднем по стране.



Источник: Росстат.

Рис. 48. Производство сахара белого из свеклы и сырца, тыс. т

Изменение регулирования импортных поставок риса, начавшееся в 2003 г., также привело к росту и в производстве риса внутри страны – третий сезон подряд наблюдается рост валового сбора и урожайности (рис. 49).



Источник: Росстат.

Рис. 49. Посевные площади, валовой сбор и урожайность риса

За последние три года начался бурный рост в производстве рапса. В 2006 г., по оценкам экспертов, его производство достигло 0,5 млн т против 0,1 млн т в 2004 г. Внешним фактором роста, безусловно, стало решение ЕС по расширению производства биотоплива, которое в Европе получают прежде всего из рапса. ЕС уже сегодня декларирует цель к 2010 г. довести использование масличных для производства биодизеля до 5,75% валового

сбора<sup>15</sup>. Европа также прогнозирует, что к 2013 г. 30% всего потребления масличных в ЕС (т.е. более 15 млн т) будет использовано для энергетических целей по сравнению с 3,6 млн в 2003 г. и 8 млн т в 2006 г.<sup>16</sup>. Все это не могло не привести к росту цен на рапс. Рост животноводства внутри России является внутренним фактором роста производства рапса – ценной кормовой культуры.

После длительного периода спада, своими корнями уходящего еще в советское время, льняной сектор стал демонстрировать позитивную динамику. Рост сопряжен с ростом интенсивности производства в сельском хозяйстве и существенной модернизацией перерабатывающих предприятий. Этот рост обусловлен не столько внутренним спросом, сколько спросом внешним, причем спрос на сырье, продукт первичной переработки или самой начальной стадии вторичной переработки. Как известно, цены на сырьевые товары на мировом рынке крайне волатильны, и это делает положение российского льняного сектора весьма неустойчивым. В 2006 г. производство льна после периода роста сократилось на треть. Происходит региональная переспециализация производства льна (Западно-Сибирский регион становится одним из ведущих производителей льноволокна, в то время как вся перерабатывающая промышленность традиционно сосредоточена в Европейской части страны).

### Животноводство

Ситуация в животноводстве в целом хуже, чем в растениеводстве. поголовье основных видов скота продолжает сокращаться, производство основных видов животноводческой продукции либо немного сокращается, либо немного и нестабильно растет. Однако усилия по ускоренному развитию этого сектора, предпринятые в 2006 г., привели к некоторому росту и в животноводстве (*рис. 50, 51*).

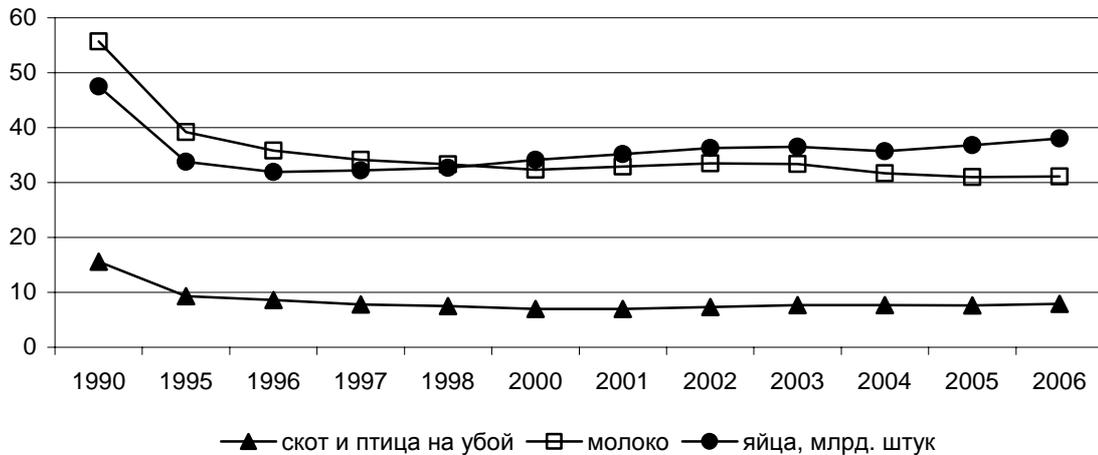
На фоне общего неблагоприятного развития сектора отдельные подотрасли животноводства восстанавливаются довольно быстрыми темпами. В частности, мясное птицеводство растет в среднем на 17% в год за последефолтный период (*рис. 52*). Растет также и интенсивный откорм свиней, в 2006 г. начался заметный рост поголовья (*рис. 51*). Именно благодаря интенсивному откорму птицы и свиней (доля производства свинины и поголовья свиней в хозяйствах населения постоянно сокращается в последние годы, т.е. прирост производства идет за счет крупных предприятий, использующих интенсивные технологии) рост производства мяса в 2006 г. составил 104,6%<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> European Commission (2005). Biomass Action Plan [SEC(2005) 1573], Brussels.

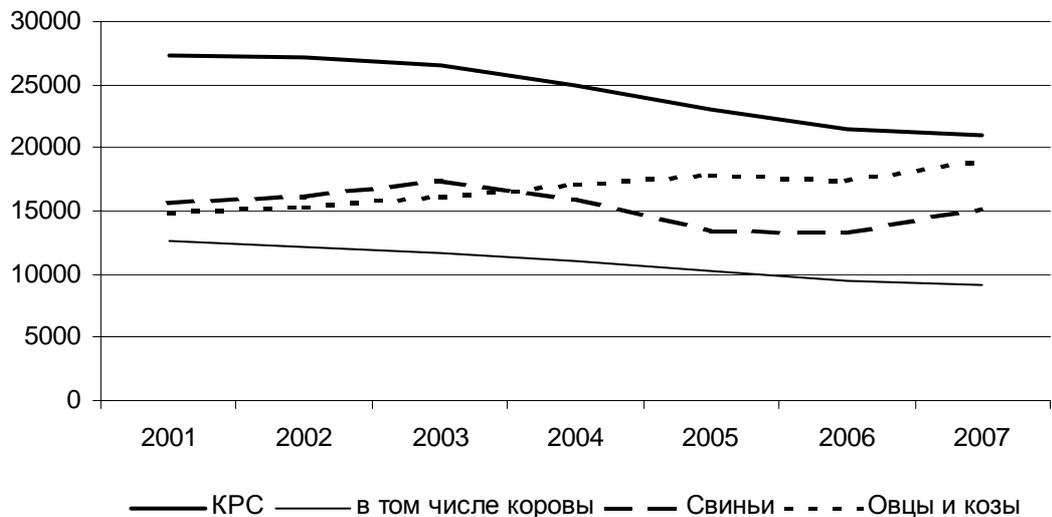
<sup>16</sup> European Commission. (2006) Prospects for Agricultural Markets and Incomes in the European Union.2006–2013. Directorate-General for Agriculture. Brussels.

<sup>17</sup> Данные Росстата.



\* Живой вес.  
Источник: Росстат.

Рис. 50. Производство основных видов животноводческой продукции в хозяйствах всех категорий, млн т\*



Источник: Росстат.

Рис. 51. поголовье основных видов скота на 1 января соответствующего года, тыс. голов

Резкий рост производства свинины в 2006 г. привел к обвалу закупочных цен: если за 2005 г. цены на свинину выросли на треть, то за 2006 г. они сократились на 2% (в номинальном исчислении)<sup>18</sup>. Это ставит под вопрос дальнейший рост производства и приток инвестиций в отрасль.

<sup>18</sup> Данные МСХ РФ.



Источник: Росстат.

Рис. 52. Производство мяса птицы в России, тыс. т

Основные показатели продуктивности скота в среднем по стране постоянно растут (табл. 53), по молоку продуктивность уже намного превосходит лучшие показатели советского периода.

Таблица 53

**Продуктивность скота в России**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Надой на 1 корову, кг в год	2343	2553	2808	2979	3070	3292	3603
Яиц на 1 несушку, шт. в год	264	273	279	285	292	301	251

Источник: Росстат.

В отдельных регионах интенсивный откорм свиней и птицы растет темпами, намного превышающими среднероссийские показатели. Так, в 2006 г. в Московской, Белгородской, Пензенской областях, в Красноярском и Ставропольском краях производство мяса свиней и птицы выросло на 130–160%. Эти регионы формируются как регионы специализации в свиноводстве и бройлерном производстве. Аналогично формируются регионы молочного производства с ускоренными по сравнению со средними по стране темпами роста и показателями продуктивности стада.

**3.5.2. Финансовое положение сельскохозяйственных производителей**

С 1999 г. финансовое состояние сельскохозяйственных производителей постоянно улучшается. Увеличивается доля прибыльных хозяйств, растет рентабельность. Этот процесс главным образом определялся последствиями кризиса 1998 г. Исключением стал 2002 г., когда сельское хозяйство

пострадало от резкого падения цен на производимую продукцию. Кроме того, наблюдался заметный рост государственной поддержки сельского хозяйства, росли также инвестиции в сектор. На динамику показателей сельского хозяйства оказали определенное влияние и проведенные кампании по реструктуризации долгов сельхозпроизводителей.

С 2004 г. в динамике финансового положения сельхозпроизводителей произошел качественный скачок: сальдированный финансовый результат их деятельности существенно увеличился, доля прибыльных предприятий превысила 50%. Число предприятий, имеющих просроченную кредиторскую задолженность, и размеры самой задолженности устойчиво сокращаются.

Принято считать, что важнейшим фактором улучшения финансовой ситуации является реализация программы реструктуризации долгов сельхозпредприятий, которая действует с 2003 г. На 1 октября 2006 г., по данным Минсельхоза РФ, соглашения о реструктуризации задолженности подписали 12 388 сельхозтоваропроизводителей (около 40% их общего числа и 64% организаций, имеющих просроченную задолженность). Количество организаций – участников программы практически не растет с октября 2005 г., а в последний год число организаций – участников программы постоянно сокращается, поскольку новых соглашений практически не подписывается, а выбытие организаций из программы продолжается. Соответственно, сокращается и сумма реструктурированной задолженности. Сумма реструктурированной задолженности по организациям, подписавшим соглашения, составила 80,6 млрд руб., в том числе пеней и штрафов – 41,6 млрд руб., из которых списано 29,7 млрд руб. В то же время 12 570 сельскохозяйственных товаропроизводителей не имеют возможности стать участниками программы финансового оздоровления: почти 5 тыс. организаций находятся в процедуре банкротства, 4,5 тыс. не способны платить текущие платежи в соответствии с условиями реструктуризации, остальные не могут присоединиться к программе по иным причинам. Кроме того, 3,5 тыс. сельскохозяйственных товаропроизводителей уже потеряли право на участие в программе из-за невыполнения текущих обязательств, еще почти в 1 тыс. предприятий реструктуризация была приостановлена.

Процесс банкротства в аграрном секторе быстро нарастает: если в 2004 г. было возбуждено 3455 дел о банкротстве сельскохозяйственных товаропроизводителей, то на начало ноября 2005 в производстве находилось уже 6210 дел о банкротстве. За 10 мес. 2006 г. было возбуждено 4970 дел о банкротстве. Этот процесс нашел отражение в улучшении средних финансовых показателей отрасли (табл. 54). Доля прибыльных организаций в сельском хозяйстве в 2006 г. впервые с начала реформ превысила их долю в целом по экономике (67,4% в январе – сентябре 2006 г.). Рентабельность отрасли в целом выросла в 2 раза, чистая прибыль – почти на 30%, просроченная кредиторская задолженность сократилась на 20%.

По-видимому, рост финансовой состоятельности сектора в целом связан с ростом эффективности верхних групп производителей, с их

привлекательностью для инвесторов. Так, продолжился рост инвестиций в основной капитал (на 43% по сравнению с январем – сентябрем 2005 г.), при том, что уже в 2005 г. инвестиции в основной капитал в сельском хозяйстве выросли более чем в 2 раза. Рост иностранных вложений в сельское хозяйство также ускорился, объем вложений вырос на 30% по сравнению с предыдущим годом (в 2004 г. – на 20%). С 2002 г. растут иностранные инвестиции не только в пищевую промышленность, но и непосредственно в сельское хозяйство (рис. 53).

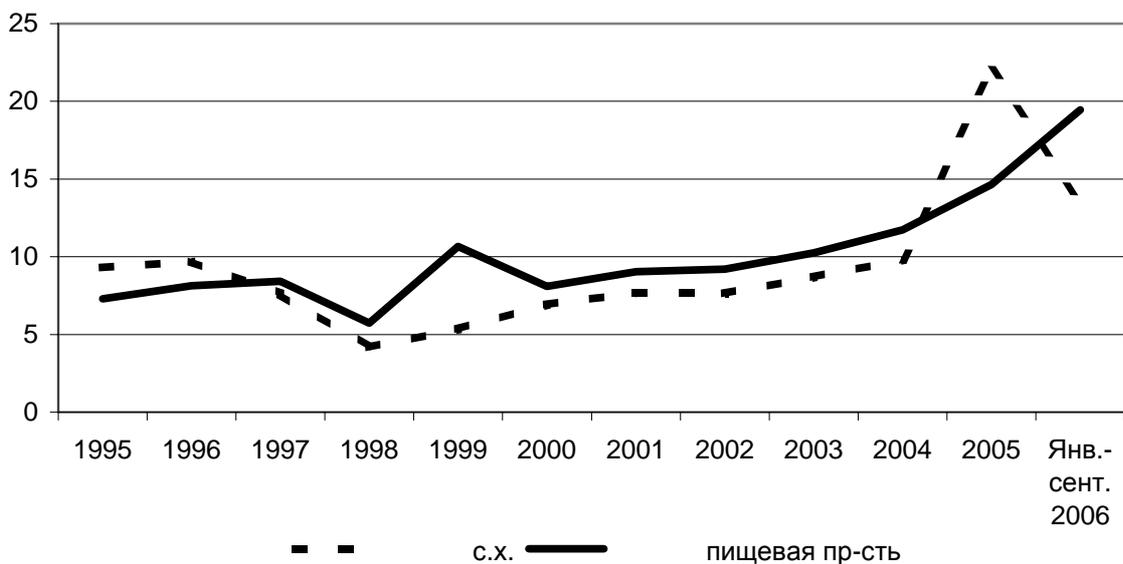
Таким образом, было бы ошибкой считать, что наблюдаемое улучшение финансового положения сельхозпроизводителей связано с реализацией закона о финансовом оздоровлении сельхозпроизводителей.

Таблица 54

**Финансовое положение сельскохозяйственных товаропроизводителей**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Январь – сентябрь 2006	Январь –сентябрь 2006 в % к 2005
Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг и активов организаций, %	6,3	9,3	1	2,7	6,4	7,5	14,9	199
Прибыль минус убыток, млрд руб.	16,1	25,6	-1	2,2	34,7	32,6	41,8	128
Доля прибыльных предприятий, %	47	44	42	49	62,2	59,6	71,7	120
Количество организаций, имеющих просроченную кредиторскую задолженность, %	23,9	23	21,8	18,9	16,5	13,3	10,6	80
Просроченная кредиторская задолженность, млрд руб.	144,1	162,9	162,3	149,9	113,9	85	67,1	79

Источник: Росстат, www.gks.ru



Источник: Росстат, www.gks.ru

Рис. 53. Прямые инвестиции в АПК, млрд руб. (в ценах 1995 г.)



Источник: Росстат, www.gks.ru

Рис. 54. Иностранные инвестиции в сельское хозяйство, млн долл.

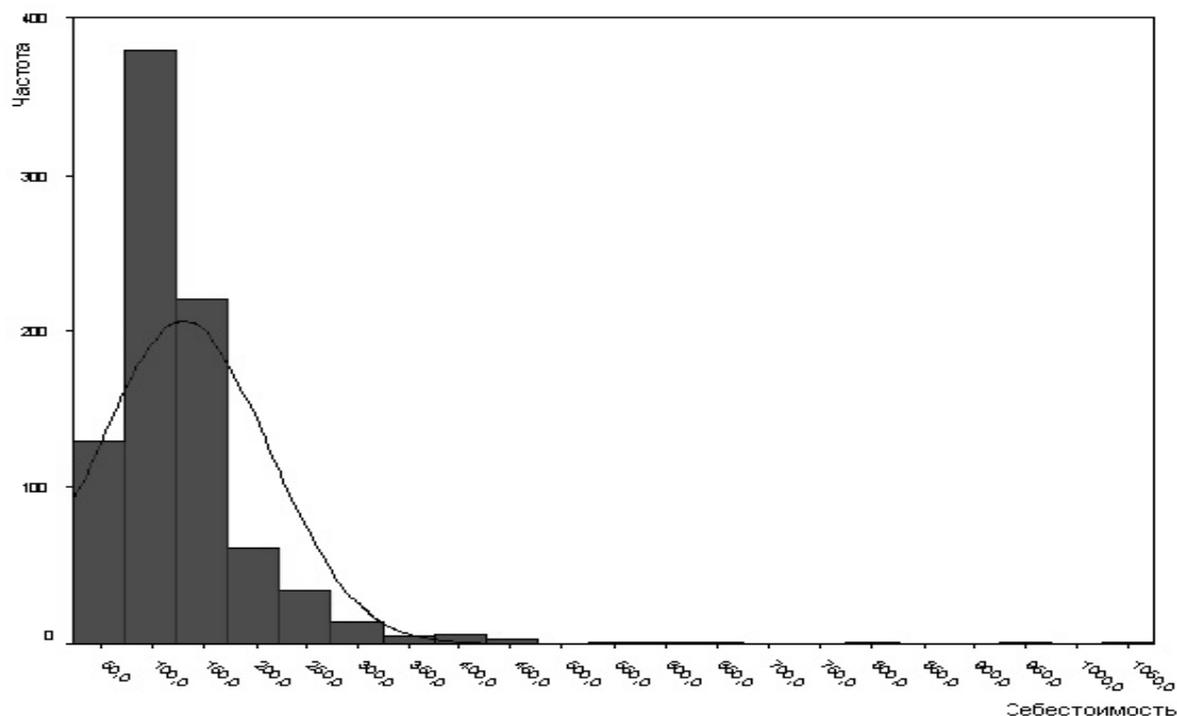
### 3.5.3. Структурные изменения в сельском хозяйстве

Основной тенденцией в развитии аграрной структуры в настоящее время является резкая поляризация как крупных сельхозпредприятий, так и мелких производителей.

Сельскохозяйственные предприятия – наследники колхозов и совхозов очень сильно различаются по уровню своего экономического состояния. Так, по себестоимости производства основных видов сельскохозяйственной продукции сельхозпредприятия даже в относительно гомогенных условиях одной территории могут различаться в десятки раз. В 2005 г. ИЭПП было проведено обследование себестоимости четырех базовых продуктов за 3 года (2000–2003 гг.). По результатам этого обследования было построено распределение предприятий по себестоимости производства, которое имеет ярко выраженный правый «хвост». Пример такого распределения показан на рис. 55.

Следует обратить внимание на то, что в модальных значениях себестоимость производства основных продуктов намного ниже (как по зерну) или находится на уровне мировых показателей (по молоку, основным видам мяса и сахару). Это означает, что на уровне сельхозпроизводителей основная часть аграрного сектора вполне конкурентоспособна.

В чем же основные причины наличия «хвоста»? Почему факторы производства из хозяйств «хвоста» не перемещаются к модальным или передовым хозяйствам?



*Источник:* Серова Е., Шик О. Мягкие бюджетные ограничения как фактор финансовой несостоятельности российского сельского хозяйства. В кн.: Материалы II Конгресса Российской ассоциации экономистов-аграрников. М., 2006.

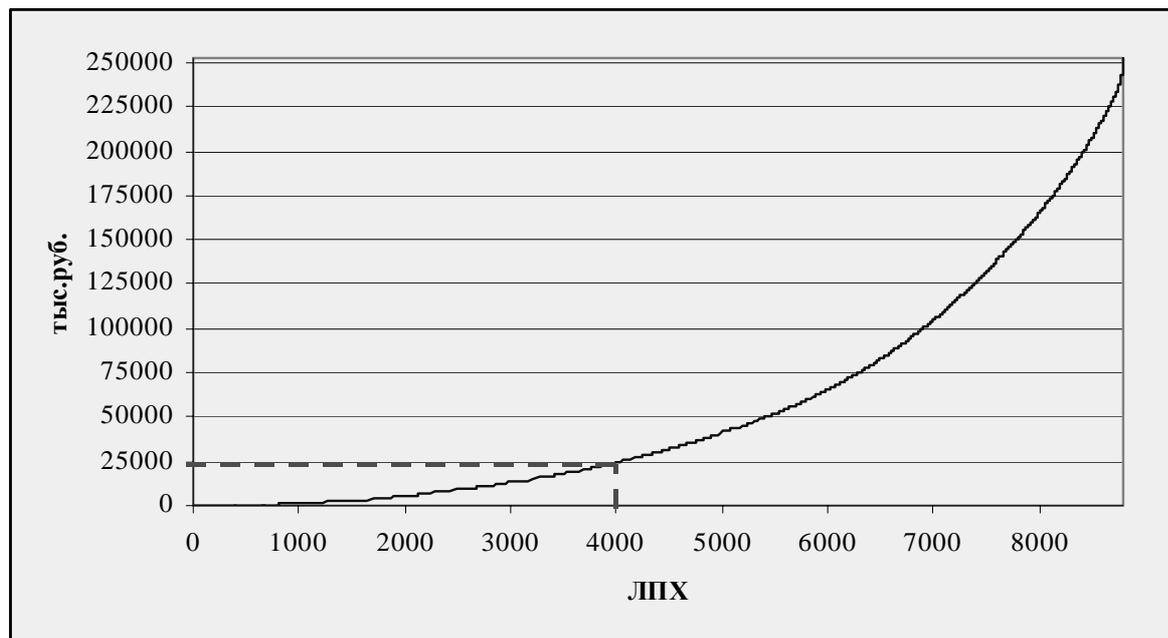
**Рис. 55.** Распределение сельхозпредприятий по уровню себестоимости производства зерна (на примере предприятий Ростовской области, 2000 г.), руб./ц

Одна из основных причин такого положения дел – государственная поддержка несостоятельных хозяйств. Однако эта поддержка осуществляется не прямыми субсидиями, а прежде всего сменяющимися друг друга на протяжении всех лет реформ различными формами «финансового оздоровления производителей». Последний закон о финансовом оздоровлении был принят в 2002 г. и вступил в действие уже за пределами анализируемого при обследовании периода. Тем не менее и до 2002 г. проводились периодические списания («реструктуризации») долгов сельхозпроизводителей, осуществлялись меры по сохранению финансово неустойчивых производителей. Большое распространение по стране получило создание сельхозпредприятий-«двойников», в которые уводились не обремененные долгами активы фактически обанкротившихся сельхозпроизводителей. В начале 2000-х годов до 40% зарегистрированных сельхозпроизводителей в России фактически не вели хозяйственной деятельности, что в значительной мере обусловлено данной практикой. Именно эта аграрная политика приводит к формированию правого «хвоста» низкорентабельных производителей и тем самым снижает эффективность

всего сектора в среднем. Более того, уход с рынка неэффективных производителей освободил бы рыночную нишу для наиболее эффективных производителей, которые смогли бы увеличить производство и тем самым еще более повысить свою эффективность.

Почему же руководители агропродовольственного сектора страны проводят именно такую политику, которая сохраняет текущее положение дел с нерентабельными производителями? Основной ответ на это вопрос кроется в нерешенности двух основных проблем – это отсутствие эффективного механизма банкротства сельхозпредприятий и отсутствие сильной политики сельского развития, направленной на формирование альтернативной сельской занятости. Эффективный механизм банкротства в сельском хозяйстве должен решать несколько ключевых вопросов: максимальное сохранение целостности производственного комплекса или, по крайней мере, производственных ресурсов в аграрном производстве, рациональное использование ценной сельскохозяйственной земли, а самое главное – сохранение источников дохода для сельского населения на затронутых территориях. В мировой практике наработаны способы решения этих вопросов, в настоящем обзоре нет места для их обсуждения. Однако практика текущей российской политики показывает, что в стране единственным ответом на эти вопросы пока видится сохранение нерентабельных, но как-то решающих социальные вопросы предприятий в производстве. К сожалению, это путь, ведущий в тупик, так как он приводит к снижению конкурентоспособности всего сектора.

Вместе с тем мелкие индивидуальные производители (в основном ЛПХ) также очень сильно поляризованы. Исследование ИЭПП, проведенное на материалах пилотной переписи в рамках Всероссийской сельскохозяйственной переписи в 2005 г. в 6 районах 3 субъектов Федерации, позволило оценить степень этой поляризации. По данным пилотной переписи, ЛПХ были построены распределения домохозяйств по уровню производства валовой продукции сельского хозяйства соответствующего района. Результат оказался идентичным во всех рассмотренных районах – от 42 до 71% домохозяйств производят менее 5% всей сельхозпродукции района. В среднем эти домохозяйства располагают до 10 соток земли и не имеют скота или птицы. На *рис. 5б* показан пример одного такого района. Несомненно, такие хозяйства являются сугубо подсобными, производство в них ведется только для личного потребления, а спорадические возможные продажи продукции не составляют значительной доли денежных поступлений семьи. Но все же около 20% хозяйств производят более 1/4 валовой продукции района. Без сомнения, это коммерческие производители, ориентированные на рынок, фактически – фермерские хозяйства, которые не регистрируются как таковые только для избежания налогообложения и сохранения доступа к услугам базового сельхозпредприятия.



Источник: Серова Е., Тихонова Т. Кто является действительным сельхозпроизводителем среди российских ЛПХ? В кн.: Материалы II Конгресса Российской ассоциации экономистов-аграрников. М., 2006.

*Рис. 56. Пример распределения ЛПХ по объему валовой продукции в одном из районов выборки*

Земельный рынок в сельском хозяйстве после принятия нового земельного законодательства в 2001–2002 гг. практически полностью парализован из-за непомерно больших транзакционных издержек. Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения непрерывно корректируется и дополняется в Государственной Думе – на сегодня изменено около 65% изначального текста. Однако ситуация практически не изменилась.

### 3.5.4. Производство ресурсов для сельского хозяйства

Параллельно с замедлением темпов роста в сельском хозяйстве замедлился рост и в сельхозмашиностроении после краткого взлета в начале 2000-х годов (табл. 55). Однако производители зерноуборочных комбайнов смогли увеличить внешнеэкономические поставки в 5 раз против 2000 г., что сохраняет динамику роста в этом секторе. Экспорт тракторов остается незначительным, поэтому сокращение внутреннего спроса приводит и к снижению производства в этом секторе. Сегодня внутреннее производство сельхозтехники составляет около 1 млрд долл. в год, импорт – около 2/3 этого объема, экспорт – 10–12%<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Данные Союзагромаша.

Таблица 55

**Динамика объема выпуска средств производства  
для сельского хозяйства, тыс. шт.**

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Тракторы	214	21,2	19,2	14,2	9,2	8,1	8,7	5,5	5,5
Плуги тракторные	85,7	4	2,8	3,1	2,3	1	1,2	1,8	1,1
Сеялки тракторные	51,1	1,6	5,2	6,4	5,3	4,2	5,7	6,5	5,2
Культиваторы тракторные	101	2	4,7	5,6	5,6	6,2	6,7	8,6	6,
Зерноуборочные комбайны	65,7	6,2	5,2	9,1	7,5	5,4	7,9	7,5	6,9
Минеральные удобрения, млн. т	16,0	9,6	12,2	13,0	13,6	14,1	15,7	16,6	16,2

Источник: Росстат.

Производство минеральных удобрений по-прежнему ориентировано на экспорт, внутреннее валовое потребление растет незначительно. Однако под наиболее рентабельными культурами применение удобрений нарастает (табл. 56).

Таблица 56

**Применение минеральных удобрений в России**

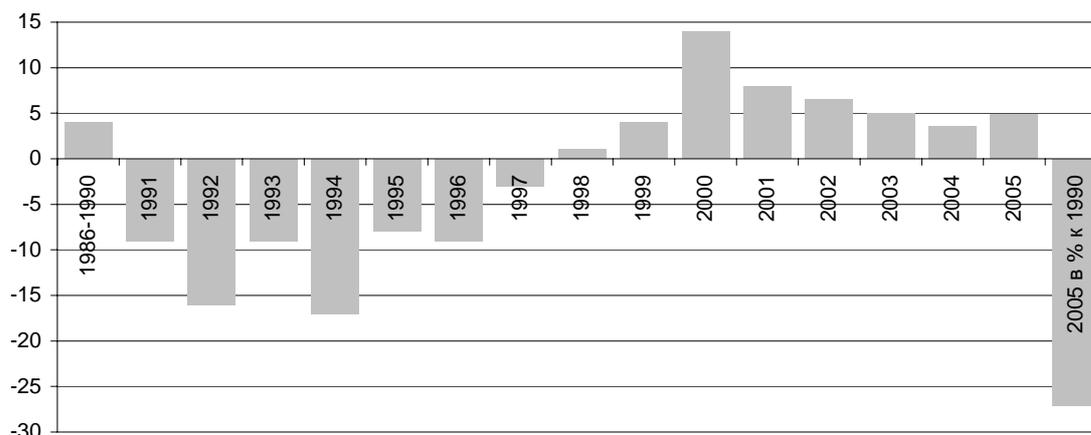
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Всего внесено, млн т д.в.	1,4	1,3	1,5	1,3	1,4	1,4
В том числе на 1 га посевов, кг						
Всей посевной площади	19	19	21	21	23	25
зерновых	20	22	25	24	26	29
сахарной свеклы	119	139	166	177	223	252
льна	73	58	49	49	45	51
подсолнечника	6	8	12	13	14	15
овощей и бахчевых	84	82	92	97	115	114
картофеля	155	154	160	186	184	181
кормовых	13	12	11	11	10	9
Доля удобренных посевов, %	27	28	30	29	31	32

Источник: Росстат.

**3.5.5. Пищевая промышленность**

Производство в пищевой промышленности растет заметно более высокими темпами, чем в сельском хозяйстве, но и в этом секторе заметно снижение темпов по сравнению с 1999–2001 гг. (рис. 57).

Как и в сельском хозяйстве, отдельные пищевые отрасли демонстрируют очень разную динамику. Производство некоторых продовольственных товаров превзошло уже советский уровень (например, производство растительного масла и сахара). По некоторым продуктам предреформенный уровень почти восстановлен – по колбасным и макаронным изделиям, маргарину (табл. 57). Рост мясомолочной отрасли сильно ограничен ростом доходов в нижних доходных группах населения, но и эта отрасль довольно быстро растет.



Источник: Росстат.

Рис. 57. Темпы прироста пищевой промышленности, %

Таблица 57

**Динамика производства основных продовольственных  
продуктов, тыс. т**

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Мясо	6484	2370	1900	1510	1315	1113	1193	1284	1456	1677	1698	1827	2100
Колбасные изделия	2283	1293	1296	1147	1087	948	1052	1224	1468	1700	1832	1957	2100
Животное масло	833	421	323	292	276	262	267	271	279	285	271	277	Н.д.
Цельномолочная продукция в пересчете на молоко, млн т	20,8	5,6	5,3	5,2	5,6	5,6	6,2	6,7	7,7	8,5	8,7	9,5	10,0
Масла растительные	1159	802	879	687	782	881	1375	1281	1197	1598	1867	2206	2600
Сахар-песок	3758	3155	3294	3778	4745	6808	6077	6590	6165	5841	4852	5588	5800
Мука, млн т	20,7	14	11,8	12,2	12	12,7	12,1	12	10,9	11,2	10,8	10,2	10,2
Крупа	2854	1418	988	992	1085	899	932	994	951	890	893	926	966
Макаронные изделия	1038	603	444	453	554	707	704	764	821	874	950	982	Н.д.
Маргариновая продукция	808	198	200	222	239	379	462	515	536	542	561	630	Н.д.

Источник: Росстат.

Спрос на отдельные продовольственные товары растет быстрее средненационального уровня реальных доходов. Наиболее быстро растет спрос на фрукты и сыр, т.е. на продукты с высокой эластичностью по доходам (в последние годы годовой прирост продаж этих товаров превысил 10%). Так же быстро растут продажи мяса птицы, более быстрыми темпами, чем продажи мяса в целом, иначе говоря, меняется структура мясного потребления.

Наиболее ожидаемая тенденция в развитии пищевой промышленности в последующие годы – это консолидация активов, формирование крупных национальных компаний, в основном за счет поглощения/присоединения

провинциальных предприятий, а также дальнейший рост иностранных инвестиций.

Другой заметный тренд развития пищевой промышленности – сильная тенденция к вертикальной интеграции как вверх по продовольственной цепи, так и вниз, к сельскому хозяйству.

### *3.5.6. Агропродовольственная внешняя торговля*

Роль России на мировом аграрном рынке постепенно растет: в последние годы наблюдается существенное повышение объемов внешней торговли продовольствием. По объему внешнеторгового оборота продовольствием 2006 г. стал рекордным за последние 12 лет и составил более 22 млрд долл.

Повышение внешнеторгового оборота обеспечивается за счет как увеличения импорта, так и экспорта (*рис. 58*). Последний характеризуется более высокой динамикой. По отношению к 1998 г. агропродовольственный экспорт уже в 2005 г. был уже выше по стоимости более чем в 3,5 раза, а импорт – только в 1,7 раза.

Если в первые годы после кризиса увеличение экспортных поставок было связано в основном с падением курса рубля, то в настоящее время этому способствует то, что по ряду продуктов отечественный аграрный сектор смог укрепить свои позиции на мировых рынках. Импорт продолжает увеличиваться благодаря продолжающемуся росту потребительского спроса на фоне замедления темпов роста в отечественном аграрном секторе.

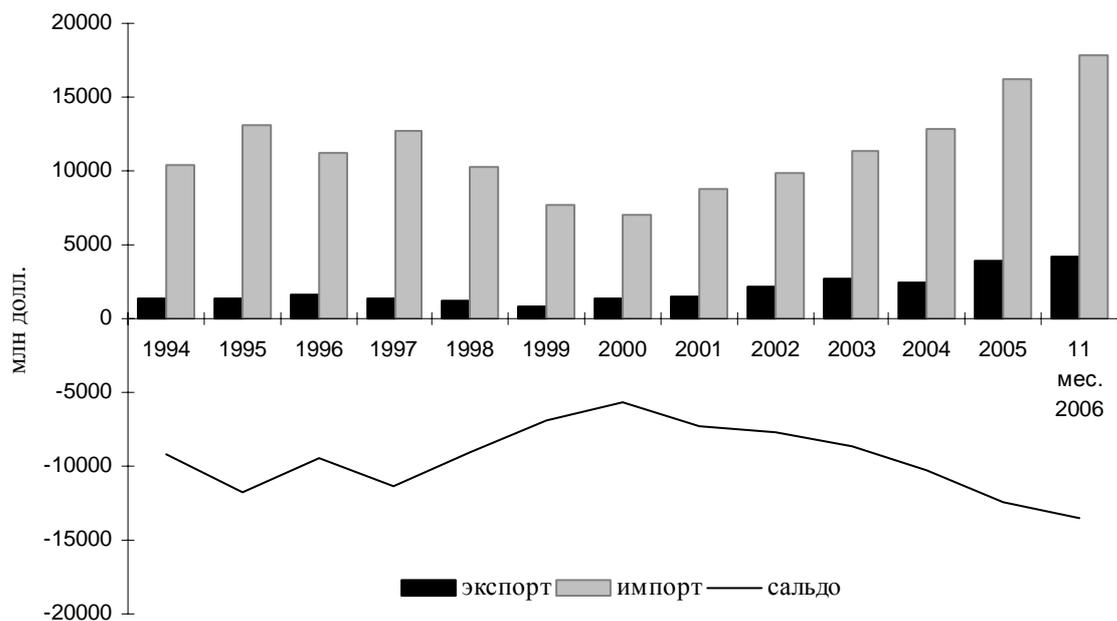
Несмотря на то что рост агропродовольственного экспорта, как правило, обгонял рост импорта, Россия по-прежнему сохраняет традиционное положение нетто-импортера сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Наметившаяся с 2000 г. тенденция увеличения дефицита агропродовольственной внешней торговли сохраняется (*рис. 58*). Отрицательное сальдо торгового баланса по этой группе товаров составляет около 13 млрд долл.

За годы восстановительного роста в агропродовольственном секторе России, начавшегося в 1999 г., стали очевидны основные сегменты, в которых страна имеет конкурентные преимущества на внешних и внутренних рынках. Очевидно, что это отразилось на товарной структуре внешней торговли.

Основной составляющей российского вывоза стали зерновые, они опередили такую традиционную статью продовольственного экспорта, как рыба и морепродукты (*рис. 59*). В 2005 г. на долю зерновых культур приходилось 34,6% всего экспорта продовольствия. В структуре российского экспорта продовольствия упала доля вывоза масличных семян при расширении экспортных поставок подсолнечного масла (*рис. 60, табл. 58*).

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2006 году

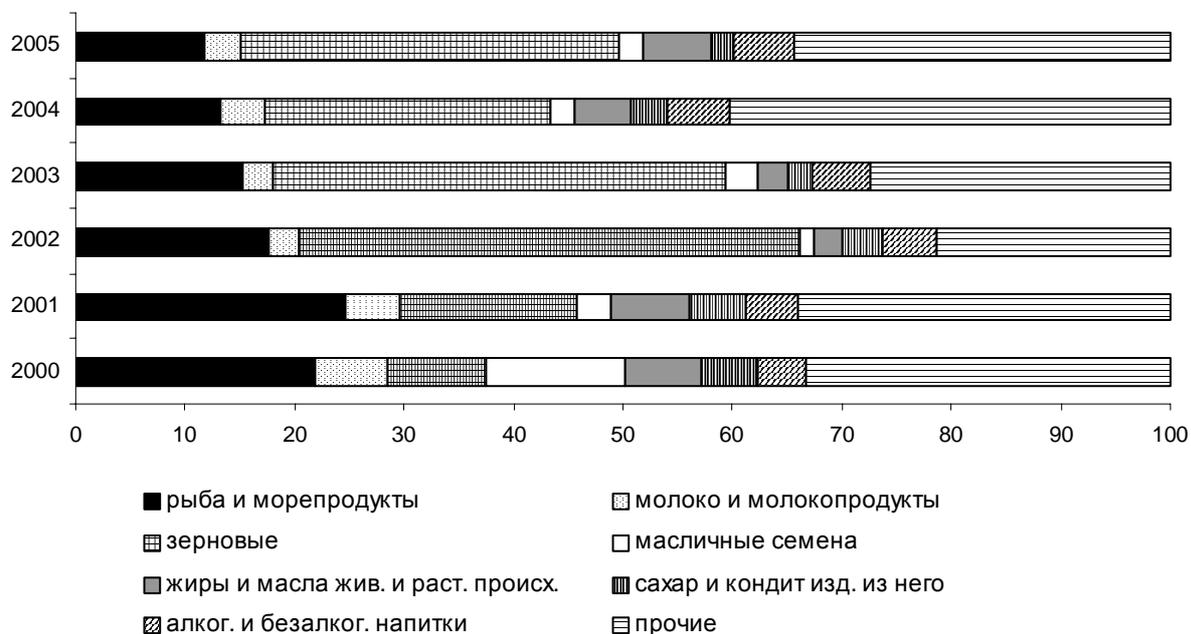
тенденции и перспективы



\* Без учета данных о торговле с Белоруссией.

Источник: По данным Федеральной таможенной службы РФ.

Рис. 58. Динамика внешней торговли агропродовольственными товарами, млн долл.\*



\* Без учета данных о торговле с Белоруссией.

Источник: рассчитано по данным Федеральной таможенной службы РФ.

Рис. 59. Структура экспорта продовольствия, %\*

Таблица 58

**Экспорт важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия  
в 2000–2006 гг., тыс. т\***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	9 мес. 2006 в % к 9 мес. 2005
Рыба мороженая	290,6	324,1	292,8	255,0	142,5	243,1	103,1
Пшеница и меслин	419,0	1635,7	10259,3	7587,9	4671,3	10319,6	93,8**
Ячмень	539,4	1594,7	3026,2	3099,0	955,0	1767,7	н.д.
Мука пшеничная	165,7	н.д.	122,8	288,6	134,3	231,0	105,8
Масло подсолнечное	194,8	115,3	74,2	84,1	145,1	313,6	264,8
Семена подсолнечника	1114,9	н.д.	86,8	292,1	124,4	284,7	261,2
Хлеб, мучные кондитерские изделия	34,3	36,9	38,6	52,6	64,4	75,3	106,1
Молоко и сливки сгущенные	73,7	45,6	35,0	11,3	35,4	41,2	76,5
Шоколад и продукты, содержащие какао	25,7	35,1	35,1	42,2	54,2	69,4	94,1

\* Без учета данных о торговле с Белоруссией.

\*\* 11 мес. 2006 г. в % к 11 мес. 2005 г.

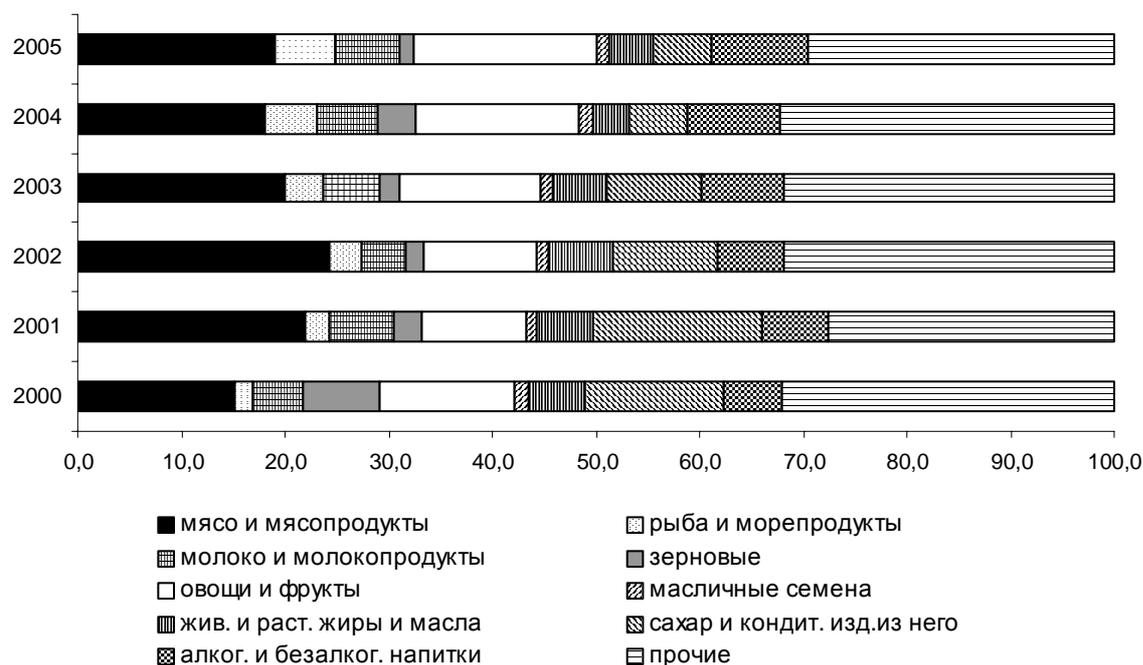
Источник: Федеральная таможенная служба РФ.

Товарная структура импорта также претерпела некоторые изменения за последние годы. После введения мясных квот в 2003 г. импорт мяса (за исключением говядины) сократился, но уже в 2005–2006 гг. вновь стал восстанавливаться (табл. 59). Причем импортные поставки мяса превышают установленные объемы квот. Мясо по-прежнему остается основной статьей среди других ввозимых в Россию продовольственных товаров и занимает около 20% всего агропродовольственного импорта (рис. 60).

Внешнеторговая политика государства оказала также влияние на динамику импорта сахара. Установленный с 2004 г. механизм применения переменного импортного тарифа в отношении сахара-сырца хотя и имел определенные недостатки, тем не менее привел к ограничению импорта (табл. 59), что, в свою очередь, способствовало бурному развитию отечественного производства сахарной свеклы, особенно проявившемуся с 2006 г.

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2006 году

тенденции и перспективы



\* Без учета данных о торговле с Белоруссией.

Источник: рассчитано по данным Федеральной таможенной службы РФ.

Рис. 60. Структура импорта продовольствия, %\*

Таблица 59

### Импорт важнейших видов сельхозпродукции и продовольствия в 2000–2006 гг., тыс. т\*

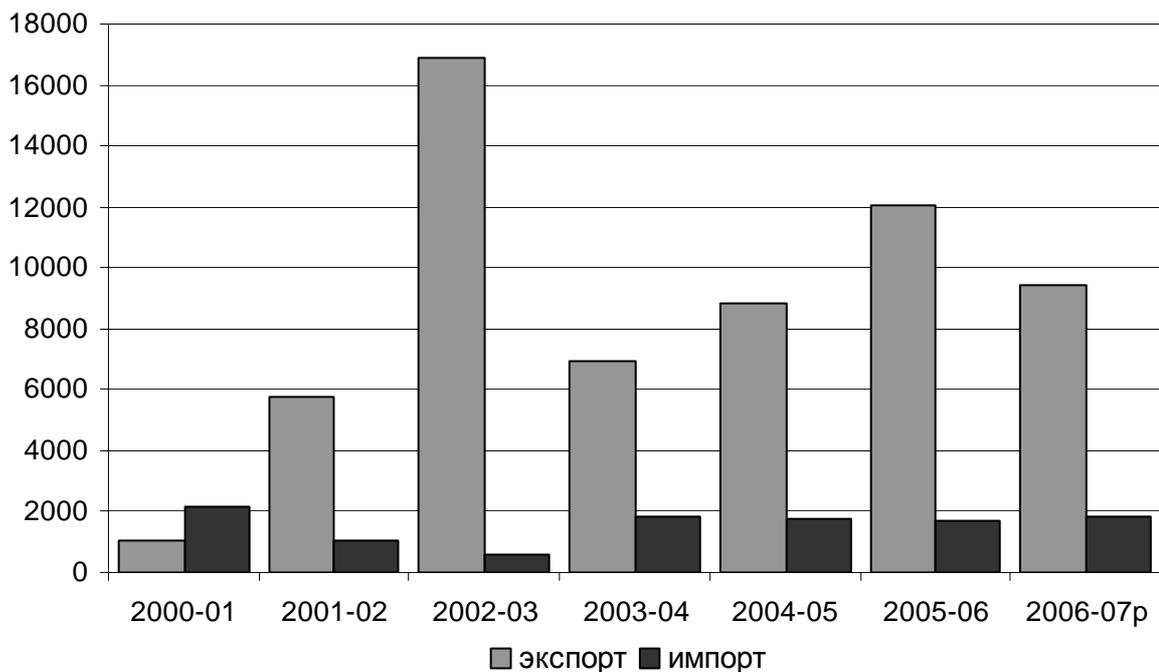
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	11 мес. 2006 в % к 11 мес. 2005
Говядина	282,3	459,2	504,6	507,8	510,9	696,2	101,4
Свинина	212,9	369,6	602,0	535,2	455,2	562,9	97,5
Мясо птицы	687,2	1383,3	1375,2	1190,0	1101,3	1318,5	24,5
Молоко и сливки сгущенные	48,0	85,4	11,8	26,5	35,9	35,5	142,5
Масло сливочное	45,4	81,4	94,1	114,0	70,3	66,0	74,4
Масло подсолнечное	149,5	182,8	175,7	200,8	160,4	131,2	в 2,9 раза
Пшеница и меслин	2631,3	916,2	264,8	640,7	1364,1	577,1	150,3
Кукуруза	702,2	206,8	448,9	209,5	448,8	200,6	77,1
Изделия и консервы из мяса	20,6	25,1	19,2	24,7	34,3	33,7	83,2
Сахар-сырец	4546,6	5410,4	4441,0	4112,0	2582,9	2892,9	75,6
Сахар белый	271,4	143,1	163,2	151,1	200,1	144,9	125,1
Цитрусовые	472,2	562,1	701,3	781,1	858,4	952,6	133,5
Кофе	20,3	21,6	25,7	32,0	29,4	39,7	96,1
Чай	158,3	154,4	165,3	168,9	172,1	179,6	

\* Без учета данных о торговле с Белоруссией.

Источник: Федеральная таможенная служба РФ.

### Россия превращается в стабильного экспортера зерна

Все пессимистические прогнозы о том, что Россия традиционно была импортером зерна и в стране не создано экспортной инфраструктуры и, следовательно, страна не сможет вывезти более 5 млн т зерна в год, были опровергнуты начавшимися в 2002 г. массивными экспортными отгрузками (рис. 61), которые стимулировались низким уровнем цен на внутреннем рынке и высоким – на мировых. Определив привлекательность зернового экспорта, частный капитал начал осуществлять крупномасштабные инвестиции в строительство портовых мощностей, ориентированных на экспорт зерна, а государством стали выделяться средства из федерального бюджета на субсидирование части процента по долгосрочным инвестициям на строительство портовых элеваторов. Сейчас уже стало очевидным, что Россия превращается в стабильного экспортера зерна, заняв собственную нишу на мировых рынках, с объемом вывоза ежегодно 5–10 млн т в зависимости от ситуации внутри страны.



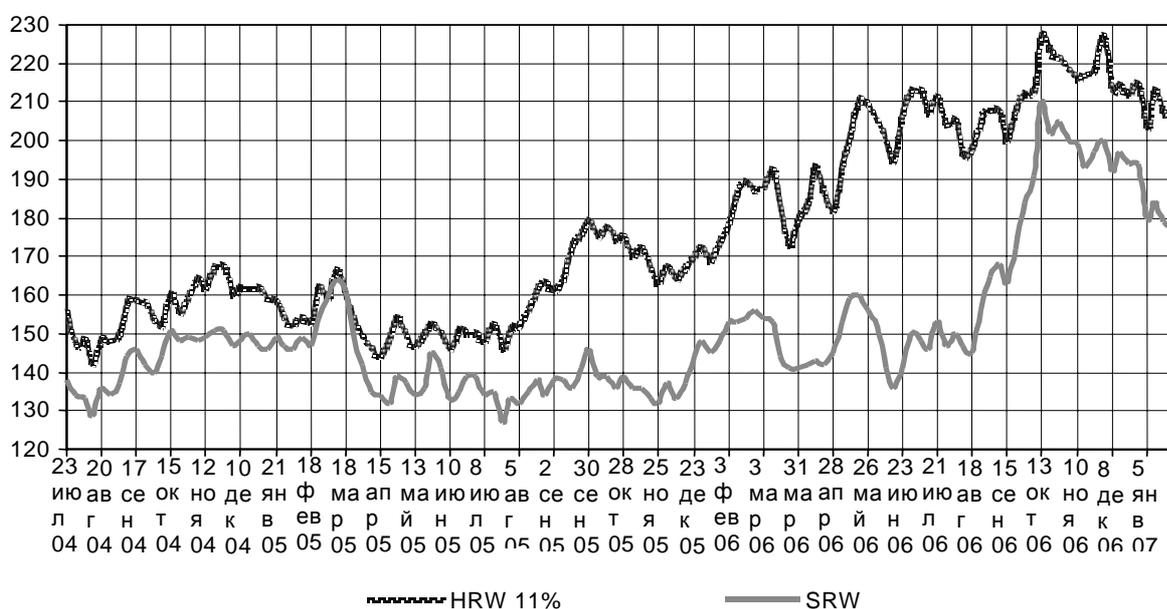
\* – прогноз

Источник: WJ InterAgro.

Рис. 61. Российский экспорт зерна, тыс. т

В 2006 г. конкурентоспособность российского зернового экспорта была несколько подорвана ростом внутренних цен на зерно, вызванным развитием животноводческого сектора (свиноводства и птицеводства) и увеличением потребления зерна для кормовых целей. Хотя отрицательное влияние этого фактора несколько смягчила положительная динамика зерновых цен на мировом рынке (рис. 62). Недостаточно ясными для российских экспортеров

являются дальнейшие перспективы на внешнем рынке. К концу 2006 г. – началу 2007 г. рост мировых цен сменился их отрицательной динамикой, что связано с улучшением прогноза посевов в США и ЕС. Вместе с тем все-таки достаточно высокие сложившиеся цены мирового рынка приведут к снижению спроса со стороны стран Африки и Ближнего Востока, которые являются основными импортерами российского зерна. Следует отметить, что географическая структура российских зерновых поставок в другие страны в последние годы несколько изменилась. Одним из крупнейших импортеров зерна из России стала Индия. Ввиду существующих квотных ограничений на поставки зерна в ЕС российские трейдеры постепенно уходят в другие регионы, на страны ЕС в 2006 г. приходилось лишь 9% всего российского экспорта зерна (рис. 63).



SRW – мягкая озимая краснозерная пшеница.

HRW 11.0 – озимая твердозерная краснозерная пшеница, содержание белка 11% (при влажности 12%).

Источник: WJ InterAgro.

Рис. 62. Динамика цен на американскую пшеницу, \$/т FOB Мексиканский залив

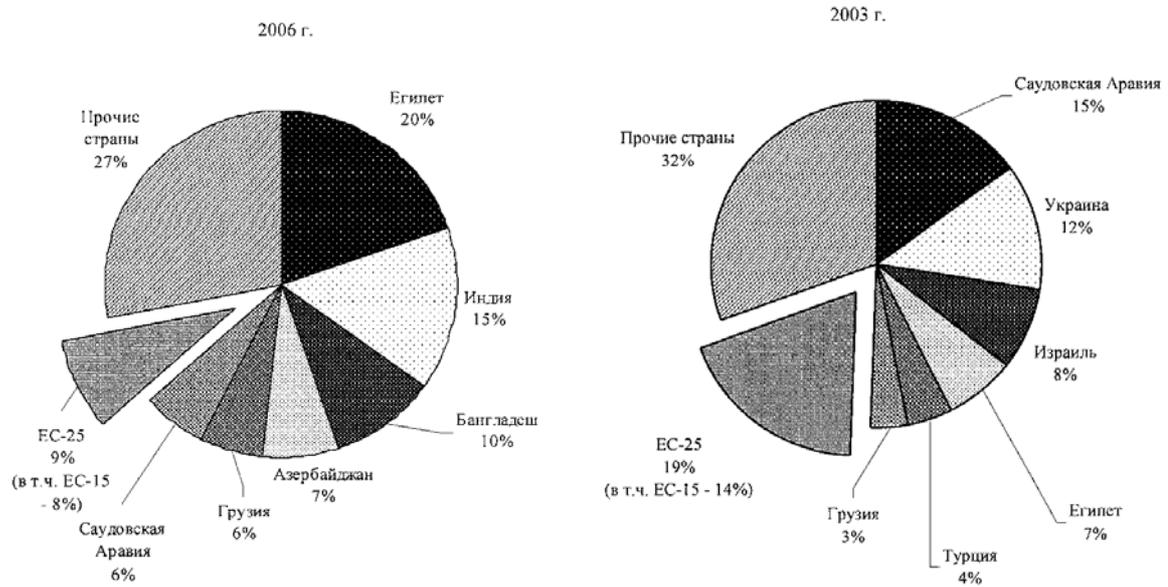
Таблица 60

**Мировой баланс производства и потребления пшеницы**

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007*
Производство	565	556	629	618	587
Торговля	107	103	110	108	109
Потребление	601	595	616	622	607
Переходящие запасы	165	125	138	135	117

\* Оценка.

Источник: Международный совет по зерну (IGC), <http://www.zol.ru>.



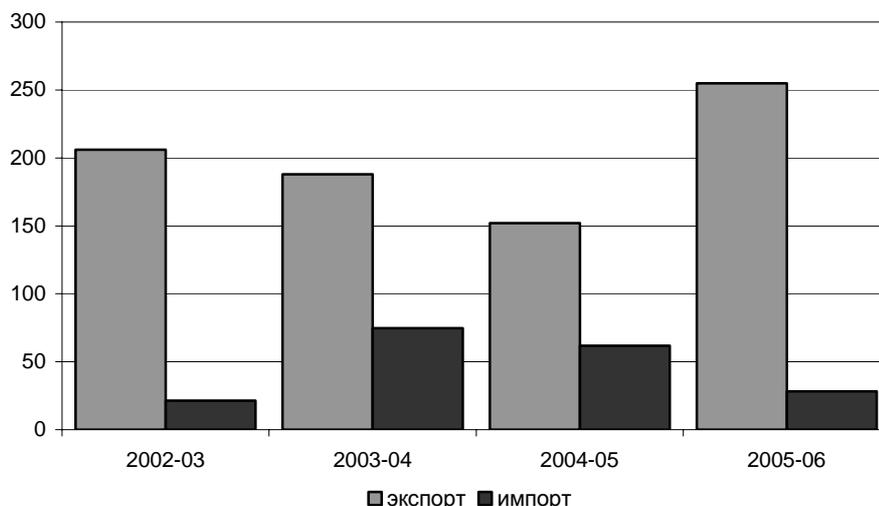
Источник: рассчитано по данным WJ InterAgro.

Рис. 63. Географическая структура российского экспорта зерна

В последние годы растет не только экспорт зерна, но и экспорт муки (рис. 64). Последнее связано с сокращением внутреннего потребительского спроса на муку из-за снижения численности населения и падения среднедушевого потребления муки в России<sup>20</sup>. Таким образом, расширение внешнего спроса вполне может стать фактором, сдерживающим стагнацию мукомольной отрасли. С 2000 по 2006 г. производство муки сократилось на 15,7%, а производство хлеба – на 14%.

Развитию экспорта не всегда способствует государственная политика. В 2004 г. было отмечено существенное падение объемов российского зернового экспорта, которое произошло не только на фоне невысокого урожая зерна в 2003 г., но и в результате введения временных ограничений на вывоз ржи, пшеницы и меслина. Проводимые в стране зерновые интервенции также ущемляют интересы экспортеров: они призваны увеличить внутренние цены, но при этом компенсации экспортерам не предусматриваются. В 2006 г. условия российского зернового экспорта ухудшились благодаря повышению транспортных тарифов и тарифов на услуги портов.

<sup>20</sup> По данным Аналитического центра «СовЭкон», с 2000 по 2006 г. среднедушевое потребление муки в России упало с 96 до 92 кг.

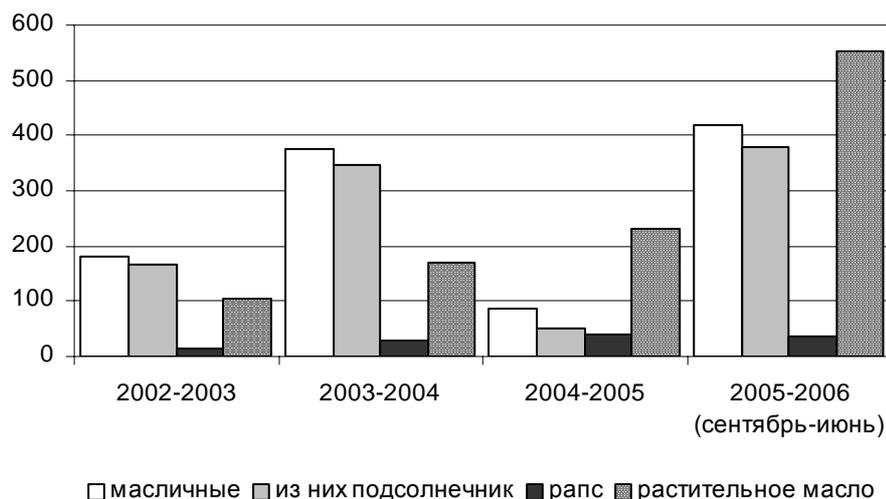


Источник: WJ InterAgro.

Рис. 64. Российский экспорт и импорт муки, тыс. т

#### Рост экспорта масличных

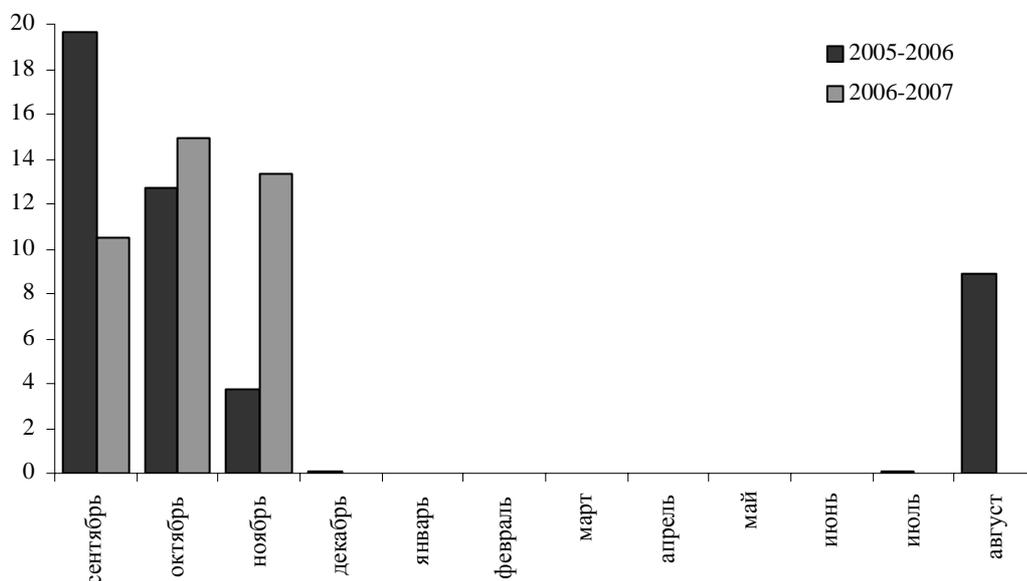
В последние годы происходит расширение экспортных поставок подсолнечного масла (рис. 65). Эта тенденция наметилась еще в 2000 г., что связано с ростом как мощностей по переработке, так и внутреннего производства растительного масла. В результате в 2005 г. Россия стала нетто-экспортером подсолнечного масла, сохраняя при этом позиции нетто-экспортера семян подсолнечника.



Источник: WJ InterAgro.

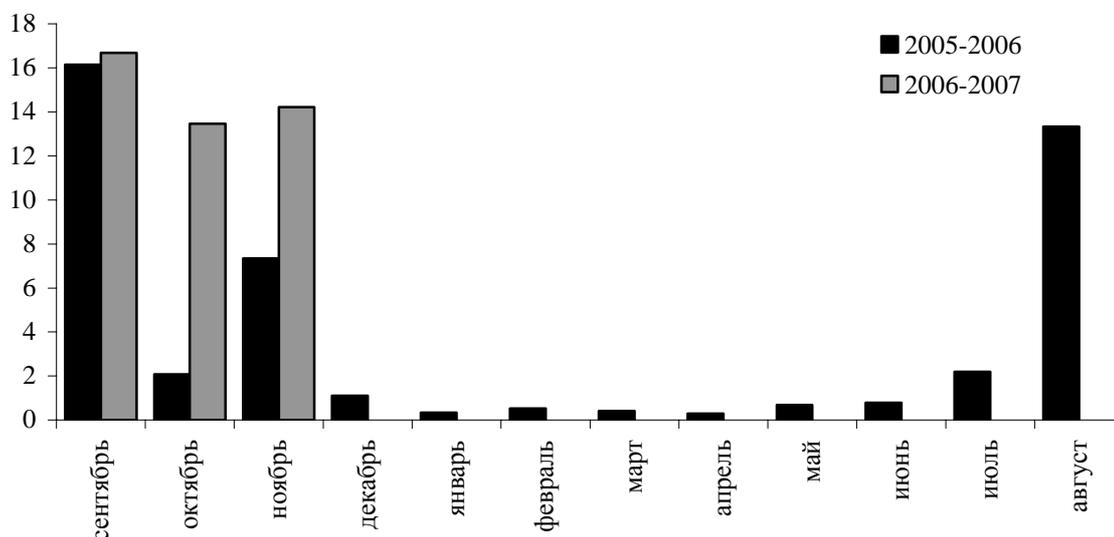
Рис. 65. Российский экспорт масличных культур и растительного масла, тыс. т

Новой тенденцией масличного рынка в России является нарастание вывоза рапса (рис. 66 и 67). В последнее время идет бурное развитие мирового рынка этой культуры в связи с производством биотоплива.



Источник: WJ InterAgro.

Рис. 66. Российский экспорт рапса в 2005/06 и 2006/07 с/х годы, тыс. т



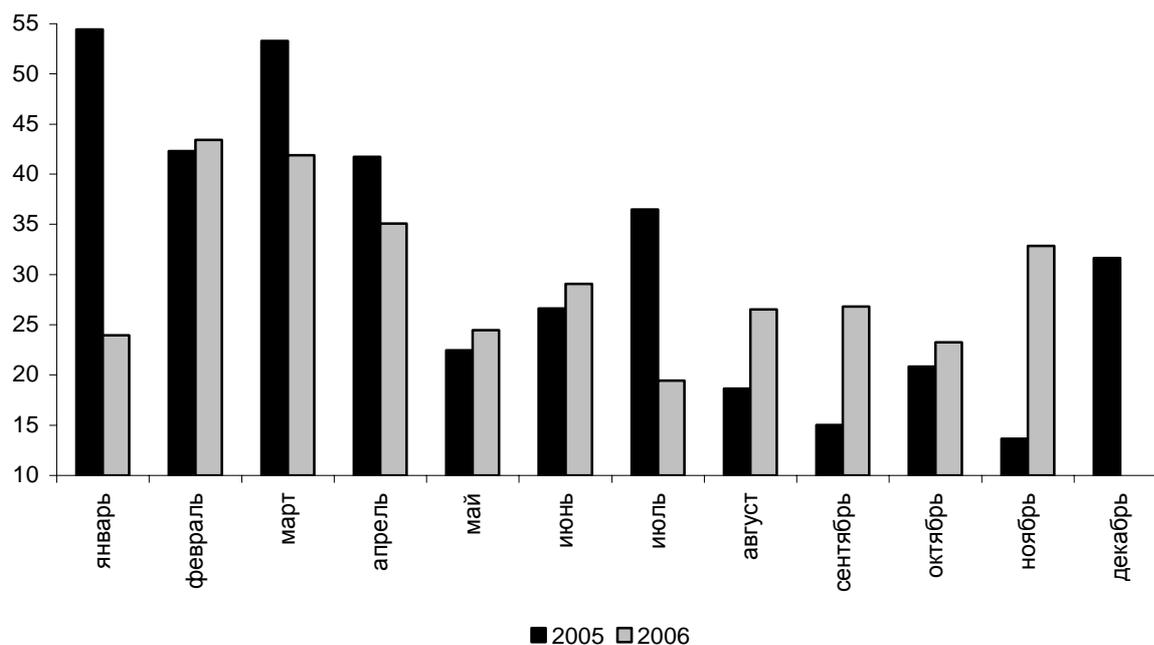
Источник: WJ InterAgro.

Рис. 67. Российский экспорт шрота рапсового в 2005/06 и 2006/07 с/х годы, тыс. т

### Регулирование импорта риса

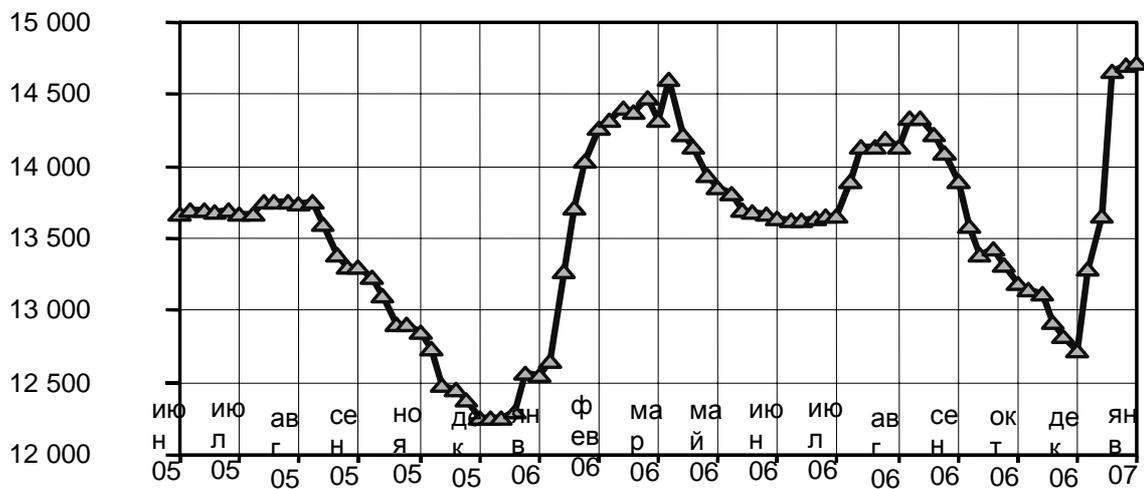
В январе 2006 г. была повышена пошлина на импорт риса с 10%, но не менее 0,03 евро за 1 кг до 0,07 евро за 1 кг. Данные изменения привели к некоторому ограничению ввоза и резкому росту внутренних цен с начала 2006 г. (рис. 68 и 69). В декабре этого года ввоз риса в страну был полностью запрещен, что привело к очередному скачку цен.

Напомним, что активизация регулирования импортных поставок риса наметилась еще с 2003 г., когда на него была повышена импортная пошлина. Данная мера также привела к росту цен. Исторически производство данной культуры получило развитие лишь в нескольких регионах нашей страны (преимущественно в Краснодарском крае), не способных покрыть весь рыночный спрос. Определенное количество риса всегда завозилось из-за рубежа, а массированного импорта данной культуры, который оказывал бы депрессирующее воздействие на отечественное производство, не наблюдалось.



Источник: WJ InterAgro.

Рис. 68. Российский импорт риса, тыс. т

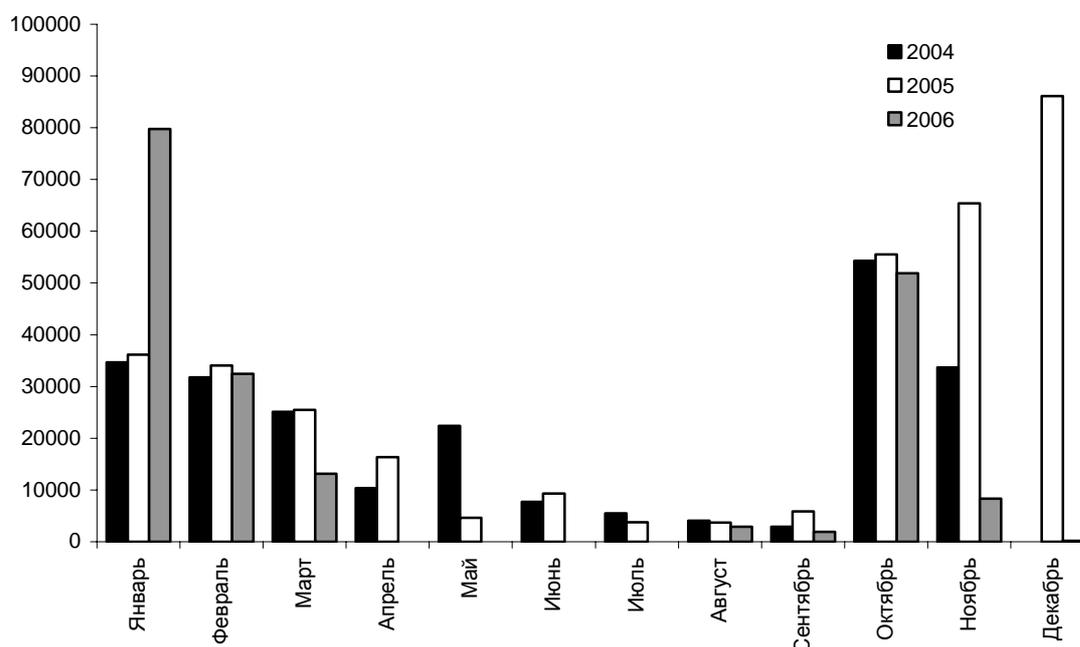


Источник: WJ InterAgro.

Рис. 69. Средние цены на рис 1 сорта, руб./т EXW

### Регулирование импорта сахара

В декабре 2003 г. в России был введен новый механизм регулирования рынка сахара – переменный импортный тариф. Эффект переменной пошлины снижало фактическое отсутствие ограничений на ввоз сахара из стран СНГ. В результате импорт сахара в 2004 г. вырос, причем 90% импортных поставок поступало из СНГ. Для снятия данной проблемы был усилен таможенный контроль импорта сахара из СНГ с помощью отбора проб для подтверждения страны происхождения товара. Кроме того, для некоторой синхронизации мер по регулированию ввоза сахаросодержащих продуктов действовали импортные пошлины (230 евро/т) на некоторые сахаросодержащие продукты. В результате механизм регулирования импорта сахара привел к развитию производства сахарной свеклы в стране. В 2006 г. производство сахара превысило 3 млн т, что является рекордным показателем в истории российской сахарной отрасли.



Источник: ООО «Новые информационные технологии».

*Рис. 70. Импорт сахара из Белоруссии, т*

Особой проблемой является беспошлинный ввоз сахара из белорусской свеклы, под видом которой Белоруссия экспортировала в Россию тростниковый сахар, который по правилам таможенного регулирования должен облагаться импортной пошлиной. Очевидно, что такая ситуация наносила ущерб не только российским производителям, но бюджету страны. После усиления контроля ввоза сахара из стран СНГ импорт белого сахара из Белоруссии сократился (рис. 70). Для окончательного урегулирования данной проблемы страны подписали соглашение, согласно которому белорусская сторона вводит самоограничение на поставки белого сахара на российский рынок: в 2007 г. будет поставлено 180 тыс. т, а в 2008 г. – 100 тыс. т сахара. В 2005 г. Белоруссия экспортировала в Россию 346 тыс. т (в 2006 г. – 190 тыс. т) сахара<sup>21</sup>, при этом весь российский импорт сахара составил в 2005 г. 145 тыс. т (в 2006 г. – около 100 тыс. т).

### 3.5.7. Агропродовольственная политика

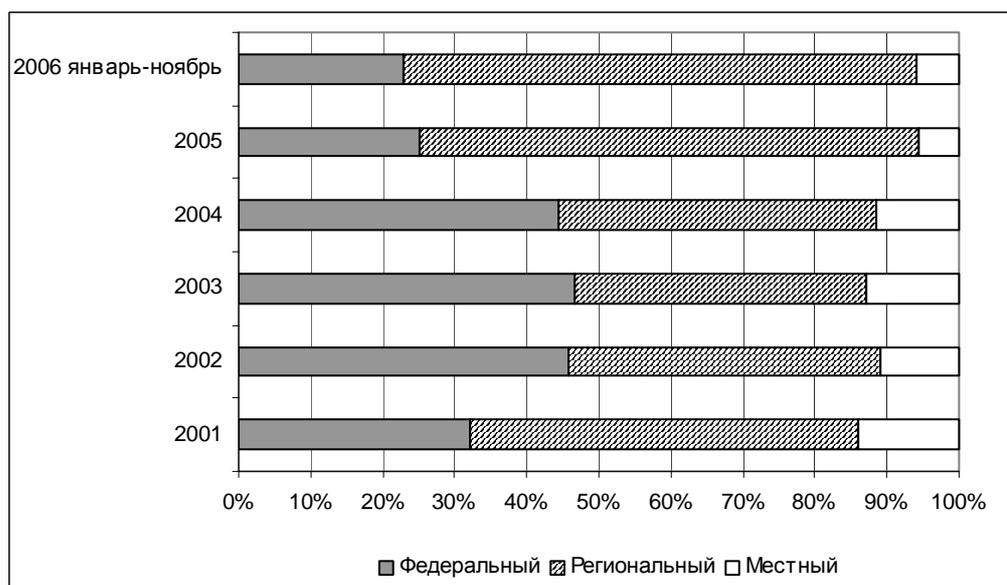
Система поддержки сельского хозяйства претерпела в 2004–2006 гг. существенные изменения. Законами от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

<sup>21</sup> По данным железнодорожной статистики ООО «Новые информационные технологии».

Федерации» и от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» субсидирование сельского хозяйства было отнесено к ведению субъектов Федерации. Эти законы разграничивают полномочия по регулированию сельского хозяйства только на 2005 г., однако как закон о бюджете 2006 г., так и предложенный проект закона о бюджете на 2007 г. также исходят из положений Законов № 95 и 199. В результате доля федерального бюджета в консолидированных бюджетных расходах на сельское хозяйство составила рекордно низкое значение – лишь 23% (рис. 71).

Предоставление регионам исключительных прав по регулированию сельского хозяйства будет иметь самые разрушительные последствия для сектора. Прежде всего, регионы-доноры, способные финансировать поддержку АПК на всей территории, расположены преимущественно в зонах с наименее благоприятными природно-климатическими условиями для сельскохозяйственного производства. Перенос центра тяжести в бюджетной поддержке АПК с федерального на региональный уровень означает прежде всего стимулирование аграрного производства именно в этих регионах, т.е. стимулирование неэффективного использования общественных ресурсов.

Во-вторых, поддержка агропродовольственного сектора на уровне регионов уже многие годы приводит к «торговым войнам» между регионами, выдавливанию 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 внутрисоветский рынок.



Источник: www.minfin.ru

**Рис. 71.** Структура консолидированных бюджетных расходов на сельское хозяйство

### Последствия перераспределения полномочий по поддержке сельского хозяйства на региональный уровень

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. 72* показано распределение регионов России по уровню бюджетных возможностей<sup>22</sup> и роли аграрного сектора в экономике<sup>23</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. 72* вытянуто из левого верхнего угла к правому нижнему, группы 1 и 3 будут более многочисленны, чем две оставшиеся.

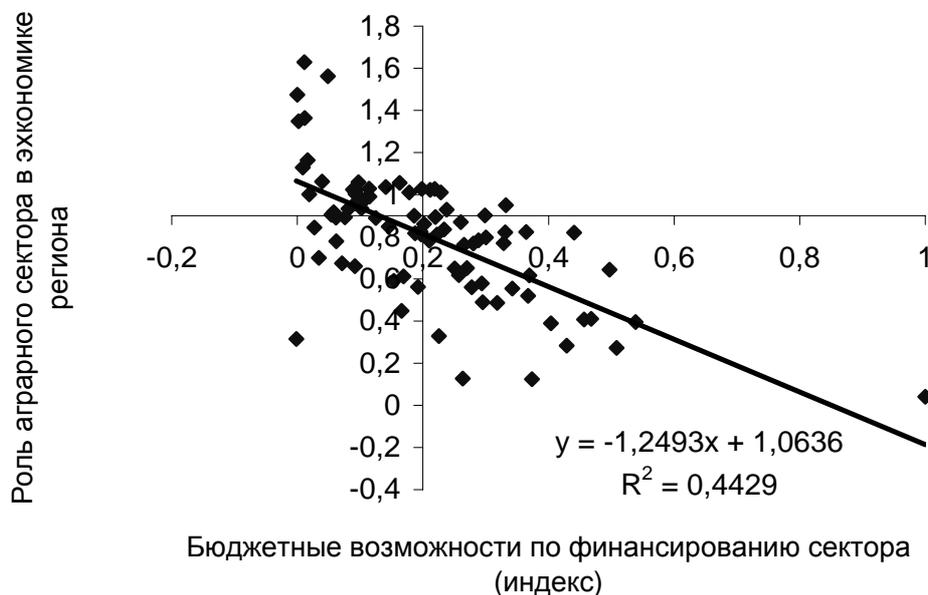
Далее рассмотрим, как с передачей полномочий по поддержке сельского хозяйства началось смещение производства продукции в пользу

<sup>22</sup> Индекс уровня бюджетных возможностей:  $Find = EXP_{ind} + TRANS_{find}$ ;  $EXP_{ind} = \frac{EXP_{2002-2004}}{N_{2002-2004}}$ , где  $EXP_{2002-2004}$  – средние расходы регионального бюджета за 2002–2004 гг.;  $N_{2002-2004}$  – численность населения региона в 2002–2004 гг.;  $TRANS_{find} = \frac{TRANSF_{2002-2004}}{EXP_{2002-2004}}$ , где  $TRANSF_{2002-2004}$  – средние за 2002–2004 гг. трансферты в бюджет региона из федерального бюджета.

<sup>23</sup> Индекс роли аграрного сектора в экономике:  $AGR_{ind} = \frac{AGR_{2002-2003}}{GDP_{2002-2003}}$ , где  $AGR_{2002-2003}$  – средний объем производства продукции сельского хозяйства;  $GDP_{2002-2003}$  – средний валовой региональный продукт в 2002–2003 гг.

неаграрных регионов с высокими бюджетными возможностями (рис. 73). Интересно отметить, как усиливается такое смещение со временем. С начала действия нового разграничения полномочий прошло 2 года. В первый год в производстве зерна смещения не произошло вообще – во-первых, региональные субсидии в большей степени направлены на поддержку продукции животноводства, во-вторых, временной лаг эффекта политики в растениеводстве выше в силу технологических причин. Тем не менее к ноябрю 2006 г. смещение зернового производства в неаграрные, но богатые регионы стало заметным: их доля в общероссийском производстве зерна выросла на 1,4% по сравнению с уровнем 2002–2004 гг. 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., а в январе – ноябре 2006 г. – на 4%. В 2006 г. появилось смещение в производстве молока – доля 1-й группы выросла на 2%, а доля традиционно аграрных регионов упала на 4%.

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.



Источник: расчеты по данным Минфина РФ, Росстата РФ.

Рис. 72. Распределение регионов по уровню бюджетных возможностей и роли аграрного сектора в экономике в 2002–2004 гг.

Группа 1. Высокие доходы (Find>0,9), низкая доля аграрного сектора (AGRind<0,2)		Группа 2. Высокие доходы (Find>0,9), высокая доля аграрного сектора (AGRind>0,2)	
	2005	2006 (I-XI)	
<b>Зерно:</b>	-0,5%	+1,4%	
<b>Мясо:</b>	+3,4%	+4,0%	
<b>Молоко:</b>	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)	
	2005	2006 (I-XI)	
<b>Зерно:</b>	-0,06%	-1,3%	
<b>Мясо:</b>	-3,6%	-5,5%	
<b>Молоко:</b>	0%	-4%	

Источник: расчеты по данным Росстата РФ.

*Рис. 73. Изменение роли высокодоходных неаграрных регионов в общероссийском производстве<sup>24</sup>, 2005 и 2006г г.*

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, субсидирование процентных ставок по кредитам, поддержка страхования и даже завоз семян в северные районы финансируются с 2006 г. только в форме межбюджетных трансфертов. Во-первых, это делает аграрный бюджет непрозрачным – менее половины субсидий сельскому хозяйству финансируется по подразделу «сельское хозяйство» функциональной классификации расходов, остальное отражается по разделу «межбюджетные трансферты». Во-вторых, 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), только чтобы 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

<sup>24</sup> Роль группы N в производстве продукта (Share) рассчитывалась по формуле:  $Share = U \cdot \frac{Q_i}{Q_{RF}}$ , где  $Q_i$  – объем производства данного вида продукции в i-м регионе;  $Q_{RF}$  – объем производства данного вида продукции в России в целом.

эффективнее федеральных и более соответствуют приоритетам развития АПК региона.

Таким образом, основной проблемой аграрного бюджета являются положения Закона № 95. Если они не будут отменены, нормальная реализация агропродовольственной политики остается невозможной.

#### Национальный проект «Развитие АПК»

2006 г. стал первым годом реализации Национального проекта «Развитие АПК». Первоначально проект был рассчитан на 2 года, но сейчас уже принято решение продолжать его и в 2008–2009 гг.

Финансирование Национального проекта за 2006–2007 гг. должно составить почти 35 млрд руб. (табл. 63). Это существенные средства – в 2006 г. финансирование национального проекта составит 20% всех федеральных расходов на аграрный сектор. Планируемые расходы на Национальный проект в 2008–2009 гг. – еще почти 48 млрд руб.

Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» включает 3 направления: «Ускоренное развитие животноводства», «Стимулирование развития малых форм хозяйствования» и «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе».

Направление «Развитие животноводства» предполагает следующие мероприятия:

1) расширение доступности дешевых долгосрочных (до 8 лет) кредитных ресурсов на строительство и модернизацию животноводческих комплексов. Основным механизмом реализации является субсидирование процентной ставки в размере 2/3 ставки рефинансирования Банка России по кредитам коммерческих банков на срок до 8 лет на строительство и модернизацию;

2) увеличение поставок по системе федерального лизинга племенного скота, техники и оборудования для животноводства. Основным механизмом является увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг». При этом предусмотрено снижение ставки за использование средств уставного капитала ОАО «Росагролизинг» по поставкам племенной продукции до 0% годовых, что удешевит лизинг в среднем на 20%, и увеличение срока лизинга техники и оборудования для животноводческих комплексов до 10 лет;

3) гарантированный уровень внешнеторгового протекционизма в животноводстве. Основным механизмом является утверждение объемов квот и таможенных пошлин на мясо в 2006–2007 гг. и вплоть до 2009 г. согласно имеющимся межправительственным договоренностям, отмена ввозных таможенных пошлин на технологическое оборудование для животноводства, не имеющее отечественных аналогов.

Основными мероприятиями по направлению «Стимулирование развития малых форм хозяйствования» являются:

1) рост кредитования личных подсобных и фермерских хозяйств, а также кооперативов мелких сельскохозяйственных производителей. Основной механизм – субсидирование процентной ставки по кредитам, полученным

ими в коммерческих банках, в размере 95% ставки рефинансирования Банка России;

2) поддержка развития сети заготовительных, снабженческо-сбытовых сельскохозяйственных потребительских и кредитных кооперативов. За счет выделенных средств ОАО «Россельхозбанк» будет оказывать кредитную поддержку этим кооперативам, а также информационное и методическое содействие. Кроме того, в сельскохозяйственных потребительских кредитных кооперативах предусмотрено участие ОАО «Россельхозбанк» в качестве ассоциированного члена;

3) развитие кредитования под залог земельных участков. В 2006–2007 гг. запланировано принятие ряда федеральных законов, необходимых для создания системы земельно-ипотечного кредитования. В 2006 г. ОАО «Россельхозбанком» будут осуществляться пилотные проекты.

Основным механизмом реализации направления «Обеспечение жильем молодых специалистов в селе» является осуществление хозяйствующими субъектами строительства или приобретение жилья за счет субсидий из федерального бюджета (не более 30%), бюджетов субъектов Российской Федерации (не менее 40%) и собственных средств работодателя (30%) и предоставление жилья молодым специалистам (или их семьям) на селе по договору коммерческого найма.

С 2007 г. в проект включены дополнительные мероприятия по государственной поддержке овцеводства, северного оленеводства, табунного коневодства и по развитию промышленного рыбоводства, а также расширению доступности кредитных ресурсов на приобретение племенного скота, техники и оборудования для обслуживания и развития животноводства (кредиты на срок до 5 лет). Большая часть этих направлений (за исключением рыбоводства и коневодства) не являются новыми направлениями государственной поддержки, а лишь включают существующие на протяжении нескольких последних лет программы в состав национального проекта. При этом такие направления получают дополнительное финансирование – расходы на племенное животноводство в 2007 г. увеличиваются в 2 раза по сравнению с 2006 г. выделяется дополнительно 2,5 млрд руб. на среднесрочные (пятилетние) кредиты, на восьмилетние планируется выделить 8,3 млрд руб. по сравнению с 3,4 в 2006 г. и 3,18 млрд, запланированных изначально на 2007 г. (табл. 63).

Формально Проект начал реализовываться с января 2006 г. Однако степень его проработанности к этому сроку была столь низкой, что I квартал года ушел скорее на его доработку, чем на фактическую реализацию. За это период были более четко сформулированы цели и мероприятия Проекта, разработана нормативная и методическая документация, логистика реализации намеченных мероприятий. В регионах активно идет субсидирование по животноводческим проектам инвестиционных долгосрочных (до 8 лет) кредитов. В МСХ РФ работает Экспертная комиссия по отбору таких проектов. Россельхозбанк ведет работу по отбору ЛПХ для

предоставления кредитов, в регионах создаются кооперативы. Очень много сделано в пропагандистском плане. В частности, веб-сайт МСХ РФ дает полное описание содержания и состояния реализации проекта, издана специальная брошюра. В Россельхозбанке создана горячая линия Центра информационного обеспечения и мониторинга реализации приоритетного Национального проекта.

Пока идет только начальная стадия реализации Проекта, поэтому по показателям развития сектора еще слишком рано судить о реальной его эффективности.

В 2006 г. 1195 участников Проекта получили кредитные ресурсы в объеме 53,2 млрд руб. на финансирование 1400 проектов в животноводстве. Распределение льготных кредитов по федеральным округам в целом соответствует их доле в молочном производстве (табл. 61). Однако, если темпы роста производства молока, скота и птицы на убой оказались наибольшими именно в тех федеральных округах, на поддержку которых выделялась наибольшая часть финансовых средств в рамках Национального проекта, приостановить падение поголовья КРС и молочных коров за счет национального проекта не удалось – падение оказалось максимальным в Центральном, Приволжском, Сибирском округах, получивших большую долю в финансировании нацпроекта по направлению «Ускоренное развитие животноводства». При этом в этих же регионах довольно существенно выросло поголовье свиней. Это говорит о том, что средства национального проекта, возможно, используются сельхозпроизводителями на реализацию проектов в свиноводстве в большем объеме, чем это планировалось инициаторами национального проекта, поскольку свиноводство отличается более быстрой окупаемостью и высокой рентабельностью.

Росагролизинг в рамках Проекта закупил 50,2 тыс. голов крупного рогатого скота, 6,6 тыс. голов свиней и 48,1 тыс. голов овец на общую сумму 3,0 млрд руб., а также оборудования для животноводства и переработки продукции животноводства на сумму 1,0 млрд руб. Это позволило модернизировать 78,7 тыс. ското-мест.

Оборот этой государственной корпорации благодаря Проекту возрос неимоверно: в 2005 г. всего по лизингу было поставлено 6 тыс. голов, а в 2006 г. Росагролизинг закупил в 2 раза больше племенного скота, чем за все предыдущие годы функционирования компании<sup>25</sup>. Однако общий объем приобретения скота может за год несущественно возрасти по сравнению с предыдущим годом, так как всего хозяйствами страны за 2005 г. было закуплено 54 тыс. голов скота. Средняя цена приобретения – чуть более 50 тыс. руб. за голову, что чуть ниже цен мирового рынка (за счет приобретения у отечественных производителей племенного скота).

---

<sup>25</sup> <http://www.rosagroleasing.ru/docs/report20061124.pdf>

Таблица 61

**Направление «Развитие животноводства», финансирование  
и эффект по федеральным округам**

	Фин-е направления «Развитие животновод- ства»	Доля в пр-ве молока, 2006	Темп роста пр-ва молока, 2006/ 2005*	Темп роста пр-ва скота и птицы, 2006/ 2005	Темп роста поголовья КРС, 2006/ 2005**	Темп роста поголовья коров, 2006/ 2005**	Темп роста поголовья свиней, 2006/ 2005**
РФ	100	100	100,1	104	96,7	95,7	110
ЦФАО	27%	28%	97,6	108,1	93,6	91,6	117,1
СЗФО	6%	10%	98,3	99,8	95,3	93,4	103,1
ЮФО	10%	9%	101,9	105,6	100,8	100,9	117
ПФО	41%	31%	102,2	103,1	97	95,2	106,3
УФО	4%	6%	102,1	99,5	98,4	96,8	103,1
СФО	11%	15%	97,8	104,2	95,9	96	103,3
ДФО	1%	1%	98,7	103,2	93,2	95,4	97,2

\* Январь – сентябрь.

\*\* На 1 октября 2006 г. в % к 1 октября 2005 г.

Источник: www.rost.ru, www.gks.ru

Основными банками – участниками приоритетного национального проекта являются ОАО «Россельхозбанк» (57% общего количества заключенных кредитных договоров и 32% объема кредитных ресурсов) и Сбербанк России (31 и 41% соответственно). По сравнению с 2005 г. объемы кредитования выросли на порядок и в 2006 г. составляют 40,0 млрд руб., тогда как за весь 2005 г. этот показатель был равен 3,4 млрд руб.

Количество заемщиков в 2006 г. превысило 130 тыс., а в 2005 г. оно составило всего 2,5 тыс., в основном рост числа заемщиков произошел за счет ЛПХ. Около 55% составляют кредиты, выданные гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство, 32% – кредиты, выданные фермерским хозяйствам, и остальное – сельскохозяйственным потребительским кооперативам<sup>26</sup>.

Началось развитие земельно-ипотечного кредитования. ОАО «Россельхозбанк» выдал в 24 регионах Российской Федерации кредитов на общую сумму 2,1 млрд руб. под залог около 84 тыс. га земельных участков на строительство и реконструкцию животноводческих комплексов, приобретение сельскохозяйственной техники, оборудования, запчастей, ГСМ, посадочного материала, дополнительных земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, а также на развитие фермерского хозяйства.

В 2006 г. создано более 2000 сельскохозяйственных потребительских кооперативов. Создание кооперативов идет наиболее быстрыми темпами в тех федеральных округах, которым было выделено больше средств по Национальному проекту (табл. 62). Лидерами по созданию кооперативов

<sup>26</sup> [http://www.mcx.ru/dep\\_doc.html?he\\_id=797&doc\\_id=11041](http://www.mcx.ru/dep_doc.html?he_id=797&doc_id=11041)

являются Республика Мордовия, Белгородская и Оренбургская области и Республика Саха (Якутия)<sup>27</sup>.

*Таблица 62*

**Направление «Поддержка развития малых форм хозяйствования»,  
финансирование и эффект по федеральным округам**

	Фин-е направления «Поддержка развития малых форм хозяйствования»	Создано кооперативов
РФ	100	100
ЦФАО	20%	28%
СЗФО	2%	10%
ЮФО	19%	9%
ПФО	38%	31%
УФО	4%	6%
СФО	14%	15%
ДФО	3%	1%

*Источник:* www.rost.ru, www.gks.ru

Система субсидирования процентных ставок по кредитам сельскому хозяйству в России реализуется уже с 2000 г. и зарекомендовала себя довольно позитивно. Несколько лет назад начали применять данную программу и по долгосрочным кредитам. Включение этой меры в Национальный проект в целом не вызывает сомнений. Однако на эти цели предусматривается чуть более 3 млрд руб. в год (табл. 63) 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. С другой стороны, в проекте предполагается субсидировать таким образом крупные и долгосрочные (до 8 лет) проекты, хотя сам проект запланирован на 2 (и может быть продлен еще на 2) года. Это значит, что инвесторы, входящие в Национальный проект на этих условиях, оказываются вовлеченными в крайне рискованные инвестиционные проекты, так как существует неопределенность с субсидированием процента 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 такой потенциальный риск для аграрного бизнеса 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,

<sup>27</sup>[http://www.mcx.ru/index.html?he\\_id=981&news\\_id=2981&n\\_page=1](http://www.mcx.ru/index.html?he_id=981&news_id=2981&n_page=1)

поскольку для этого требуется 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 распределяться 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 за два года. 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%-х средних банковских ставках). Это приводило к резкой криминализации сектора, к массовым нарушениям, распылению средств, а кончилось – банкротством Агропромбанка. Сторонники данной меры исходят из доброго намерения предоставить 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 получить статус ЛПХ, достаточно купить дом в деревне и распахать 1 сотку земли под картофель. Эти кредиты используются преимущественно для потребительских целей (по регионам есть данные о

резком росте потребительского кредитования с начала реализации проекта), а это значит, что источников погашения этих кредитов не будет. Наконец, дешевые деньги в селе, совпадающие по времени с удорожанием алкогольной продукции в связи с новым регулированием алкогольного рынка в стране, безусловно, приведут к всплеску алкоголизма и теневому обороту самодельного алкоголя в сельской местности.

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. С одной стороны, мы помогаем развиваться крупному производителю, закупая высокопродуктивный племенной скот для крупных товарных предприятий, облегчая им модернизацию ферм, а с другой – поддерживаем мелких производителей с их молочным производством. Поддерживая молочные кооперативы по сбору молока у населения, мы создаем конкурентов для тех предприятий, которые купят импортный высокопродуктивный молочный скот. Сельскому населению острейшим образом нужна помощь в создании дополнительных источников дохода.

Каковы результаты, которые 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 в 4,5% и мяса на 7% за 2 года.

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. С другой стороны, для выполнения предписываемых им Проектом функций ни Россельхозбанку, ни Росагролизингу не нужно пополнение уставного капитала. Эти средства могли быть переданы им в управление для реализации этих же функций.

Кроме того, начальная стадия реализации проекта показала и другие риски. В частности, отсутствие типовых проектов животноводческих

комплексов уже чревато финансированием проектов технически несовершенных и с завышенной стоимостью.

Одной из основных проблем развития сельского хозяйства и сельской местности России сегодня является проблема трудоизбыточности аграрного производства, усугубляющаяся с ростом продуктивности этого сектора. Аграрное рыночное производство сегодня дает только 1/3 рабочих мест в сельской местности. Излишнее трудоспособное население вытесняется в сектор личного подсобного хозяйства, которое производит конкурирующую сельскохозяйственную продукцию, но с меньшей продуктивностью. Такой дуализм на рынке сельского труда не может не вести к падению уровня доходов от сельскохозяйственной занятости. Реальной альтернативной занятости в сельской местности пока еще очень немного, в основном она представлена сбором дикоросов, неформальными услугами на внутридеревенском рынке услуг, зачаточным сельским туризмом. Данная занятость носит неформальный, непостоянный характер. Она привлекает в основном маргинальное население, которое вытесняется из основных видов занятости. В этих условиях стране нужна сильная политика сельского развития, ориентированная на формирование полноценной несельскохозяйственной занятости в сельской местности. Вопреки этому, кредитование сельского населения в рамках Национального проекта предусмотрено только на сельскохозяйственную деятельность, что будет только еще более усугублять сложившуюся ситуацию.

Более того, это усложняет реализацию тех программ по созданию альтернативной занятости, которые уже начали реализовываться в регионах. Так, например, в Пермском крае уже несколько лет удачно развиваются муниципальные фонды кредитования в селе, предоставляющие мелкие и мельчайшие кредиты сельскому населению на любую хозяйственную активность. Кооперативы, создаваемые в рамках Проекта, кредитуют только сельскохозяйственную деятельность. Поэтому в регионе приходится создавать параллельные кооперативы, чтобы не потерять часть федерального финансирования.

В части ипотечного кредитования вся государственная поддержка отдана одному банку – Россельхозбанку. Если ипотечное кредитование станет коммерчески выгодным проектом, то такой подход создает неоправданную монополию одного банка на рынке данной услуги в сельском хозяйстве с неизбежными монопольными издержками для заемщиков. Если ипотечное кредитование предполагается развивать как социальный проект, то это неизбежно приведет к разорению Россельхозбанка, как это было с его предшественником – Агропромбанком в 1994–1995 гг., когда он предоставлял коммерчески убыточные кредиты сельскому хозяйству. Оба варианта развития противоречат целям развития национального АПК.

Наконец, еще один крупный недостаток логики реализации Проекта. Национальный проект не исчерпывает всего круга направлений аграрной политики в стране. Однако его реализация требует столько усилий всего

руководства отрасли, что все остальные направления работы просто приостановлены.

### Субсидирование ГСМ

Жалобы сельхозпроизводителей на рост цен на горючее не могли не найти отражения в аграрной политике 2006 г. (рис. 75). 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. – это 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 весьма высокого акциза на топливо (около 70%) для фермеров, 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 рисунке видно, что всплески цен ГСМ происходили в апреле и октябре – 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, наоборот, 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.

### Закон «О развитии сельского хозяйства»

После четырех лет почти непрерывной работы аграрного истеблишмента страны над этим законопроектом Закон «О развитии сельского хозяйства» наконец принят Госдумой и подписан президентом 29 декабря 2006 г.

С началом восстановительного роста в агропродовольственном секторе возникла насущная потребность в правовом регулировании агропродовольственной политики. К этому моменту сложился довольно мощный сектор агробизнеса, заинтересованный и способный лоббировать принятие такого законодательства, на федеральном и региональном уровнях сформировались механизмы агропродовольственной политики, адекватной

рыночной экономике. Нужно также отметить, что практически во всех развитых странах аналогичное законодательство успешно работает. Наиболее ярким примером подобного закона является принимаемый каждые 5–7 лет – начиная с 1930-х годов – так называемый *Farm Bill* (Закон о сельском хозяйстве), который самым детальным образом определяет политику США в сфере сельского хозяйства на среднесрочную перспективу.

Для России в начале 2000-х годов также стала насущной проблема устойчивости агропродовольственной политики на среднесрочный период. После кризисного 1998 г. рост в секторе, приход крупных инвесторов в сельское хозяйство и связанные с ним сектора сделали необходимой предсказуемость регулируемых воздействий государства на агропродовольственных рынках на сроки инвестиций – хотя бы на 3–5 лет. Аграрная же политика до сих пор реализовалась путем годовых бюджетных законов и ежегодных постановлений правительства о поддержке АПК. Поэтому первой и основной задачей нового закона было расширение горизонта планирования государственной политики в секторе.

В рамках идущей бюджетной реформы и перехода на трехлетнее бюджетное планирование идея 3–5-летнего закона о сельском хозяйстве, казалось бы, должна была найти наиболее серьезного союзника в лице федерального Министерства финансов. На деле же вся коллизия принятия закона сводилась к противостоянию Минсельхоза и Минэкономразвития против Минфина, который категорически не соглашался с принятием закона с конкретными бюджетными параметрами государственной агропродовольственной политики на 3–5 лет. Результатом этого длительного противостояния стал компромисс: вместо закона (или двух законов), устанавливающего параметры государственной политики на среднесрочную перспективу, принят рамочный закон, в котором предусмотрена Государственная программа на пятилетний период с детальным описанием механизмов и объемов финансирования АПК страны. В сложившихся условиях принятие Закона «О развитии сельского хозяйства» является, безусловно, прогрессивным для развития отечественного агропродовольственного сектора.

Новый закон вводит понятие Государственной программы, которая в полной мере соответствует концепции бюджетирования, ориентированного на результат. В Программе предусматривается формулирование приоритетных целей развития АПК на среднесрочную (на 5 лет) перспективу. Эти направления подразумевают формулировку конкретных задач, реализация которых осуществляется с помощью соответствующих подпрограмм. Подпрограмма – это набор методов государственного регулирования сектора. Для каждой подпрограммы прописываются цели и соответственно индикаторы достижения этих целей, механизмы государственного воздействия и объемы финансирования за счет федерального бюджета на все годы действия программы. Такая Госпрограмма, в принципе, должна дать устойчивую базу для развития агропродовольственного сектора, сделать более привлекательной инвестиционную среду в нем, сориентировать агробизнес.

При выработке решений в сфере агропродовольственной политики правительство по данному закону обязано (!) привлекать союзы и ассоциации производителей, которых затрагивают эти решения. Это очень сильный шаг вперед не только по созданию реалистичной и сбалансированной агропродовольственной политики, но и по формированию в стране гражданского общества. Правда, закон требует, чтобы такого рода союзы и ассоциации производили «на территории Российской Федерации более чем 2/3 общего объема производства отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». Пока вряд ли хотя бы один из действующих в стране союзов будет соответствовать этому требованию. Но перспектива реального участия в формировании агропродовольственной политики может подстегнуть производителей создавать реальные ассоциации, с широким представительством отрасли и более демократичным, чем сегодня, механизмом функционирования.

Государственная программа по закону является основным документом, устанавливающим политику в сфере АПК на 5 лет. За ее реализацию несет ответственность Минсельхоз РФ, который ежегодно отчитывается перед обществом не за развитие АПК вообще, как это пока складывается в текущей практике, но за реализацию конкретных подпрограмм Государственной программы, т.е. фактически дает отчет о результативности своей деятельности. Законом предусмотрены ежегодный Национальный доклад Минсельхоза и его публичное распространение. Более того, за год до конца реализации Госпрограммы создается экспертная комиссия из представителей агропродовольственного сектора, независимых аналитиков и в небольшой доле – государственных чиновников (их доля ограничена 1/3 числа членов комиссии, чтобы оценка деятельности правительства по реализации Госпрограммы была действительно внешней и независимой). Задача этой экспертной комиссии – оценить результативность реализации Госпрограммы, выявить, в какой мере эффективны запланированные механизмы, что нужно сохранить в дальнейшем, что нужно скорректировать, а что – просто отменить. Выводы комиссии должны быть публично распространены, но для правительства они рекомендательны (полезный материал для разработки следующей Госпрограммы). Это – так называемая обратная связь. Сегодня многие механизмы госрегулирования АПК зачастую сохраняются в инструментарии политики годами сугубо по инерции, из-за отсутствия информации об их результативности. Экспертная оценка реализации программы призвана исправить это положение.

В совокупности описанные меры делают весь процесс формирования агропродовольственной политики в стране более прозрачным, демократичным и довольно устойчивым во времени. Несомненно, он будет таковым, если участники агропродовольственных рынков России захотят и смогут участвовать в нем, не будут пассивно смотреть на процесс со стороны.

Закон впервые установил обязательные для правительства перечень и периодичность опубликования важной для агропродовольственных рынков

информации. Эта информация подлежит размещению на веб-сайте Минсельхоза, чем обеспечивается равнодоступность ее для всех заинтересованных участников (сельхозпроизводитель, не имеющий доступа в интернет, скорее всего, не очень нуждается в оперативной информации на рынках). Еще одним важным моментом принятого закона является окончательное утверждение положения о том, что социальное развитие села – это составная часть аграрной политики страны.

В принятом законе еще очень много осталось от прежнего Закона «О государственном регулировании АПК». Большую часть текста занимает описание возможных инструментов государственного регулирования АПК, часть статей описывает механизмы отдельных подпрограмм (например, поддержки кредита, страхования, интервенций). Заведомо эти статьи не несут правовой нагрузки – совершенно нельзя ответить на один существенный вопрос: государство обязано или только может проводить эти меры? И если оно обязано проводить их, но на них не выделены средства в федеральном бюджете, утвержденном в законодательном собрании, то кто виноват? Поэтому значительную часть принятого закона нужно, с нашей точки зрения, рассматривать как «белый шум», дань правовой незрелости аграрного истеблишмента страны. Вреда от этих норм, по крайней мере, не будет.

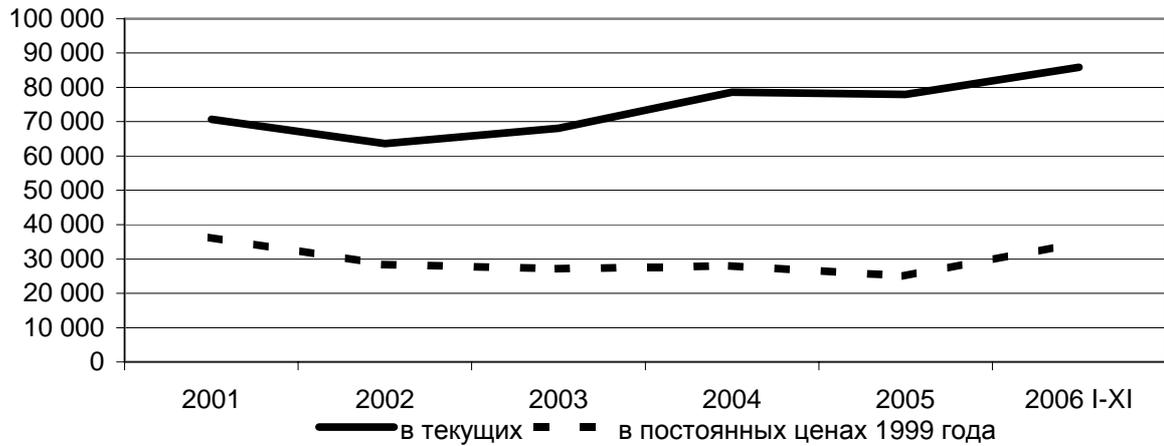
Государственная программа на 2008–2012 гг. должна быть разработана до апреля текущего года, в противном случае предусмотренные ею меры не войдут в бюджет на 2008 и на 2008–2010 гг. Эта программа не должна быть слишком амбициозной, т.е. стремиться полностью пересмотреть действующую аграрную политику. На наш взгляд, приведение в комплексный вид и некоторое небольшое корректирование существующих сегодня мер агропродовольственной политики на федеральном уровне может стать хорошим началом для новой системы регулирования АПК в России.

Таблица 63

**Финансирование Национального проекта «Развитие АПК», млрд руб.**

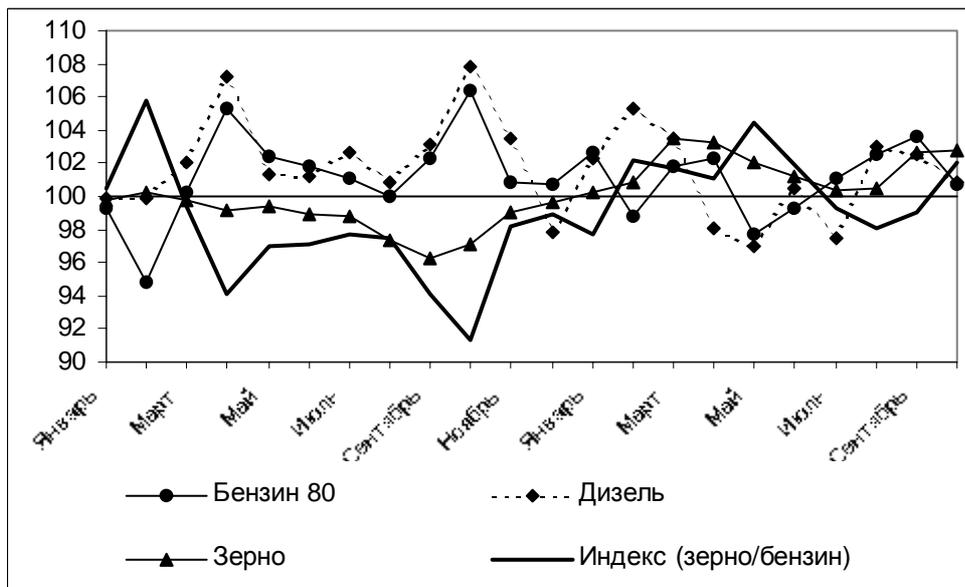
	2006	2007	Итого
<b>Ускоренное развитие животноводства</b>			
Субсидирование, %	3,45	3,18	6,63
Увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг»	4	4	8
<b>Стимулирование развития малых форм хозяйствования</b>			
Субсидирование, %	2,9	3,67	6,57
Увеличение уставного капитала ОАО «Россельхозбанк»	3,7	5,7	9,4
В том числе для:			
• развития сети потребительских кооперативов по заготовке, снабжению, сбыту, переработке продукции личных подсобных хозяйств (ЛПХ) и крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ)	2,6	3,5	6,1
• развития системы сельской кредитной кооперации	1,0	1,0	2,0
• создания системы земельно-ипотечного кредитования	0,1	1,2	1,3
Методическое обеспечение и информационная поддержка	0,15	0,15	0,3
<b>Субсидирование строительства (приобретения) жилья для молодых специалистов (или их семей) на селе</b>	2,0	2,0	4,0
<b>Итого</b>	<b>16,2</b>	<b>18,7</b>	<b>34,9</b>

Источник: Минсельхоз РФ.



Источник: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)

Рис. 74. Расходы консолидированного бюджета на аграрный сектор, млн руб.



Источник: данные Минсельхоза РФ [www.mcx.ru](http://www.mcx.ru), данные Росстата [www.gks.ru](http://www.gks.ru)

Рис. 75. Динамика цен на сельхозпродукцию, бензин и дизельное топливо, 2005–2006 гг., индекс к предыдущему периоду

## Раздел 4. Социальная сфера

### 4.1. Финансы населения и потребительский рынок

**Денежные доходы.** В 2006 г. продолжался рост реальных денежных доходов населения, начавшийся в послекризисный 2000 г. В 2000–2005 гг. прирост реальных располагаемых доходов населения к уровню предыдущего года колебался от 10 до 15%, в 1-м полугодии 2006 г. он составил 11,2%, а за весь 2006 г. – 10%.

В последние три года наблюдается один и тот же помесечный «рисунок» колебания доходов: в январе реальные доходы населения за счет январского скачка инфляции и снижения экономической активности, с одной стороны, и массивованных выплат населению в декабре – с другой, не намного превышают 50% декабрьских доходов. Затем в I и II кварталах наблюдается довольно вялый рост доходов, в III квартале и октябре–ноябре рост доходов практически прекращается, а в декабре происходит очередной скачок. Прирост доходов в декабре относительно ноября превышает 40%, при этом прирост заработной платы относительно ниже – около 25%, так что опережающими темпами растут доходы от собственности, предпринимательские и прочие доходы.

В целом за 2006 г. среднедушевые доходы населения в расчете на месяц составили 9911 руб. (в декабре – 14 757 руб.). За счет ряда социальных выплат выравнивающего характера (в рамках продолжающейся программы «монетизации льгот») несколько сократилась межрегиональная дифференциация доходов: например, среднедушевые доходы, зарегистрированные в г. Москве, были в сентябре 2006 г. в 3,5–6,4 раза выше соответствующих показателей, рассчитанных для областей Центрального федерального округа, а годом раньше этот разрыв составлял 4–6,8 раза. Внутрирегиональная дифференциация доходов остается наиболее высокой в г. Москве – разрыв между доходами 20% наиболее обеспеченного и 20% наименее обеспеченного населения превышает 20 раз, соответствующее соотношение растет и в других областях Центрального федерального округа, но не превышает 6–7 раз.

Реальная заработная плата в 1-м полугодии 2006 г. выросла по сравнению с соответствующим периодом 2005 г. на 12,3%, а за весь год – на 13,5%. Темпы роста реальной заработной платы в 2006 г. (на 3,5 п.п.) опережали темпы роста реальных доходов населения. В течение всего 2006 г. снижалась просроченная задолженность по заработной плате перед работниками, сокращалась и их численность, которая в декабре 2006 г. составляла 600 тыс. человек против 1300 тыс. в декабре 2005 г. Межрегиональная дифференциация заработной платы была несколько ниже, чем дифференциация доходов, – разрыв между регионом–лидером (Чукотский АО) и регионом–аутсайдером (Дагестан) составил 5 раз.

Таблица 1  
**Структура денежных доходов населения в 2000–2006 гг. (в %)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Всего денежных доходов	100	100	100	100	100	100	100
Доходы от предпринимательской деятельности	15,4	12,6	11,9	12,0	11,7	11,4	11,2
Оплата труда	62,8	64,6	65,8	63,9	65,0	64,8	66,4
Социальные выплаты	13,8	15,2	15,2	14,1	12,8	12,9	13,2
Доходы от собственности	6,8	5,7	5,2	7,8	8,3	8,9	7,2
Прочие доходы	1,2	1,9	1,9	2,2	2,2	2,0	2,0

Источник: Росстат.

Доля заработной платы в структуре денежных доходов оказалась самой высокой с 1992 г. (табл. 1). В подавляющем большинстве регионов России в 2006 г. (по данным за сентябрь, за исключением Москвы, Санкт-Петербурга, Самарской, Тамбовской и Волгоградской областей, Пермского края, Республик Башкортостан и Северная Осетия–Алания) средняя заработная плата была выше среднедушевых доходов, хотя в г. Москве – из-за принципиально иной структуры доходов – она составляла всего 60% уровня среднедушевых доходов. Нужно отметить, что за последние годы соотношение средней заработной платы и среднедушевых денежных доходов – прежде всего за счет сокращения удельного веса так называемой ненаблюдаемой экономики – выросло (в 2005 г. оно составляло 53%, а перед кризисом, в 1997 г., – всего 41%).

Несколько сократилась по сравнению с 2005 г. межотраслевая дифференциация уровня средней заработной платы по видам экономической деятельности. Заметно улучшилось положение работников здравоохранения – к концу 2006 г. их заработная плата составляла уже 78% общероссийского уровня, а еще год назад – всего 70%. Вместе с тем при анализе статистических данных следует учитывать, что начиная с января 2006 г. Росстат стал приводить данные по «чистым» видам экономической деятельности, сформированным на основании сведений организаций, представляемых по каждому осуществляемому ими виду деятельности. В 2005 г. данные приводились по «хозяйственным» видам экономической деятельности, когда сведения по всем осуществляемым видам деятельности относились к основному виду деятельности организации.

В 2006 г. продолжало ухудшаться материальное положение пенсионеров относительно работающих. Соотношение между средней пенсией и среднемесячной заработной платой, сократившееся в предшествующие годы с 31,6% в 2001–2002 гг. до 27,6% – в 2005 г., к III кварталу 2006 г. снизилось до 25,6% (что примерно соответствует соотношению, сложившемуся в послекризисном 1999 г.). Вместе с тем покупательная способность пенсии по сравнению с послекризисным периодом выросла: если в конце 1999 г. средняя пенсия была на 25% ниже прожиточного минимума пенсионера, то в конце 2006 г. в областях Центральной России, рассчитывающих официальное зна-

чение прожиточного минимума, она была примерно на четверть выше соответствующего показателя.

Соотношение между средней заработной платой и прожиточным минимумом трудоспособного населения в 2006 г. несколько улучшилось: например, в III квартале 2006 г. оно составило в Москве 3,2, а годом ранее – 2,8, в Санкт-Петербурге – соответственно 3,35 и 2,99.

Уровень бедности и степень неравенства населения по доходам в России заметно выше, чем в развитых странах и в странах Центральной Европы. Результаты обследований бюджетов домашних хозяйств, которые проводятся Росстатом, показывают, что в 2006 г. возобновился рост неравенства населения по доходам, выросла в общем доходе общества доля высокообеспеченного населения. Цены на товары и услуги, составляющие корзину прожиточного минимума, росли быстрее общего индекса потребительских цен. При этом опережающий рост наблюдался и по продовольственным, и по непродовольственным товарам, и особенно по тарифам на услуги. В течение 2006 г. происходил достаточно резкий рост величины прожиточного минимума. В целом за год размер прожиточного минимума в регионах, рассчитывающих эту величину, увеличился примерно на 20% (III квартал 2006 г. к III кварталу 2005 г.)

В 2005–2006 гг. в России изменился порядок исчисления величины прожиточного минимума после вступления в силу Федерального закона от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации». Однако, несмотря на требования закона, правительство Российской Федерации не утвердило новые Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-экономических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации. Это привело к тому, что на федеральном уровне в 2005–2006 гг. величина прожиточного минимума не утверждалась.

Сегодня в России среднегодовые величины прожиточных минимумов устанавливаются органами государственной власти субъектов Федерации, а централизованный контроль за соблюдением единообразия подходов при установлении региональными властями критерия бедности отсутствует.

Различия в стоимости прожиточного минимума по регионам нельзя объяснить только разницей в уровнях цен. Это связано с тем, что в соответствии с российским законодательством натурально-вещественный состав этой корзины различается по регионам. Территориальные отличия в составе минимальной потребительской корзины обусловлены дифференциацией потребностей населения, которая вызвана разницей в природно-климатических условиях, размерах территории, обеспеченности учреждениями социальной сферы, транспортом, связью, национальными и региональными особенностями потребления и другими факторами.

В III квартале 2006 г. самые низкие величины прожиточного минимума были установлены в Дагестане, Тамбовской, Липецкой и Орловской областях, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии–Алании, Калмыкии и Карачаево-

Черкесии – от 2416 до 2635 руб. в расчете на месяц на человека. А самые высокие – в Корякском и Чукотском АО – 9232 и 8147 руб. соответственно.

Последние официальные данные о численности бедного населения, полученные исходя из прожиточного минимума, установленного правительством Российской Федерации в 2004 г. (в 2005 г. величина прожиточного минимума легитимно в России не устанавливалась), дают оценку 25,5 млн человек, или 17,6% общей численности населения страны. Если же основываться на измерениях численности этой категории населения как совокупности бедных, исходя из прожиточных минимумов, утвержденных органами власти субъектов Российской Федерации, то тогда контингент бедных россиян будет на 5 млн человек больше.

Бедность в России неравномерно распределена по территории. Наиболее высокие уровни бедности (свыше половины всего населения) зафиксированы в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе, в Республике Ингушетия, Коми-Пермяцком автономном округе. Наименьшее распространение бедности наблюдается в Москве и Санкт-Петербурге, Республиках Коми и Татарстан, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах.

В нашей стране бедность в большей степени распространена в сельской местности: доля сельского населения среди бедных выше, чем среди небедных, и составляет 60%. В составе бедных высока доля семей с детьми. Так, среди полных семей с 1–2 детьми удельный вес бедных составляет более половины, а с тремя детьми и более – 3/4. Среди неполных семей, где трое детей и более, – 85% бедные. Две трети всех временно неработающих и более половины пенсионеров по инвалидности являются членами бедных семей. В структуре бедных слоев населения заметна доля трудоспособных, которые работают, но не могут заработать достаточных для существования средств для обеспечения себя и иждивенцев.

**Денежные расходы и розничный товарооборот.** В 2006 г. оставалась практически неизменной доля расходов населения на приобретение товаров и оплату услуг относительно общего объема доходов населения (она составила в 2006 г. около 70,2%, как и годом ранее). За этот же период незначительно снизилась доля сбережений населения, заметно сократилась доля расходов на приобретение валюты (с 8,6 до 7,3%).

Рост розничного товарооборота (в товарной массе) оставался в 2005–2006 гг. стабильно высоким – на уровне 12–13% в среднегодовом исчислении. Наиболее высокий прирост к уровню предыдущего года достигается в IV квартале, прежде всего за счет декабрьского скачка (рост товарооборота декабря к ноябрю составляет около 20%). В структуре товарооборота наблюдалось некоторое снижение доли продовольственных товаров – с 46% в 2005 г. до 45,5% в январе – ноябре 2006 г. (менее 45% в последнем квартале 2006 г.). В рамках подгруппы «продовольственные товары» заметно сократилась за последние годы доля алкогольных напитков – с 10,5% в 2002–2003 гг. до 9% в 2006 г. В 2006 г. сократилось по сравнению с 2005 г. потребление водки и виноградных вин, при этом за год на 12% выросло потребление пива, на 8,5% –

шампанских и игристых вин. За 2004–2006 гг. доля потребления пива и шампанских и игристых вин (в абсолютном алкоголе) выросла с 26 до 29%.

В рамках группы непродовольственных товаров наиболее заметным был рост продаж автомобилей, доля которых в общем объеме товарооборота составила в 2006 г. около 10% (в 2005 г. – примерно 8,5%).

В общем объеме прироста розничного товарооборота в 2006 г. основная доля пришлась на рост оборота торговых организаций – он вырос на 15% при росте объема оборота рынков на 5%. В результате реализации мер в области миграционной политики в 2007 г. (ограничение, а затем и запрет на торговлю на рынках иностранцам) можно ожидать дальнейшего ускорения роста оборота в стационарной торговой сети при заметном сжатии оборота рынков.

#### **4.2. Рынок труда**

В период 1999–2006 гг. на рынке труда в целом складывалась благоприятная обстановка, обусловленная положительной динамикой роста основных макроэкономических показателей. Основные индикаторы состояния рынка труда демонстрировали положительную динамику. Высокие темпы экономического роста оказали позитивное влияние на рынок труда. Повзрослел уровень занятости, выросла реальная заработная плата. В период подъема наблюдалось увеличение числа новых рабочих мест и более активное использование рабочей силы. Экономический подъем сопровождался значительным ростом производительности труда. Резко снизился объем задолженности по заработной плате, начиная с 1999 г. реальная заработная плата росла опережающими темпами по сравнению с объемом производства.

Предложение труда (численность экономически активного населения) (см. табл. 2) в течение указанного периода увеличилось, причем для женщин в большей степени, чем для мужчин.

*Таблица 2*

#### **Численность экономически активного населения (тыс. чел.)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Экономически активное население – всего	72332	71411	72421	72835	72909	73811	74200
Мужчины	37499	36905	36997	37206	37079	37511	н/д
Женщины	34833	34506	35423	35629	35831	36300	н/д

*Источник:* Росстат.

Данная тенденция обеспечивалась за счет увеличения общей численности трудовых ресурсов. В 1999–2006 гг. на рынок труда выходила молодежь, родившаяся в 1983–1990 гг., т.е. в период подъема рождаемости. Однако, согласно оценкам перспективной численности населения России, сделанными Росстатом, начиная с 2007 г. прогнозируется устойчивое снижение численности населения трудоспособного возраста, а с 2008 г. – уменьшение доли трудоспособного населения. Соответственно, следует ожидать снижения абсолютной численности экономически активного населения.

Занятость на протяжении периода экономического подъема (1999–2006 гг.) стабильно увеличивалась. Растущий спрос на трудовые ресурсы был удовлетворен благодаря повышению трудовой активности за счет снижения уровня безработицы, а также увеличения числа отработанных рабочих часов. Впервые с начала переходного периода было отмечено увеличение числа рабочих часов и численности занятого населения. С середины 1990-х годов средняя продолжительность труда в российской экономике выросла на 4% (притом, что с начала периода реформ до середины 1990-х годов этот показатель снизился на 10%).

Развитие российской экономики стимулировало восстановление занятости (по различным оценкам, было создано от 3 до 5 млн дополнительных рабочих мест). Однако, несмотря на восстановление экономического роста, показатели создания рабочих мест были относительно низкими. Так, на протяжении 1999–2006 гг. рост ВВП был устойчивым, а уровень занятости оставался практически неизменным (табл. 3).

*Таблица 3*

**Динамика основных индикаторов состояния рынка труда  
в 2000–2005 гг. (стоимостные показатели в сопоставимых ценах;  
в процентах к предыдущему году)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. чел.	64327	64710	65359	65666	66407	66939	67340*
Темпы роста среднегодовой численности занятых		100,6	101,0	100,5	101,5	100,8	100,6
Численность безработных, тыс. чел.	7059	6288	6155	5683	5775	5208	5326
Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости (на конец года), тыс. чел.	1037	1123	1500	1639	1920	1830	1800
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	2223,4	3240,4	4360,3	5498,5	6739,5	8550,2	10736
Среднемесячная реальная начисленная заработная плата (с учетом индекса потребительских цен)	120,9	119,9	116,2	110,9	110,6	110,0	113,5
Валовой внутренний продукт:	110,0	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	106,7
всего, млрд руб.	7306	8944	10831	13243	16966	21598	26621
на душу населения, руб.	49835	61267	74536	91607	117969	150915	

*Примечание.* \* предварительные данные.

*Источник:* Росстат.

Процесс увеличения занятости отличался неравномерностью в разных секторах экономики. Так называемый «формальный» сектор, состоящий преимущественно из крупных и средних предприятий, даже в условиях экономического роста продолжал сокращать рабочие места. Так, за 6 лет (1999–2005 гг.) потери составили 3 млн чел. или 10% занятых.

Основным «генератором» рабочих мест выступил неформальный сектор, включающий работников малых предприятий, индивидуальных предпринима-

телей, самозанятых. За пореформенный период величина неформального сектора увеличилась на 10 млн чел. (с 20,9 до 30,5 млн чел.).

Такие разные реакции предприятий из различных секторов приводят к заключению, что издержки создания рабочих мест различаются. По-видимому, новые рабочие места продолжали создаваться почти исключительно на неформальной или полужуральной основе из-за чрезмерной зарегулированности трудовых отношений в формальном секторе. Таким образом, хотя в России в период подъема, в отличие от ряда стран ЕС-15, наблюдался экономический рост с ростом числа рабочих мест, причем число последних в формальном секторе едва ли соответствовало росту объемов производства. Количество обычных рабочих мест в формальном секторе экономики снизилось, в то время как количество временных и случайных рабочих мест в неформальном секторе увеличилось. Это привело к росту сегментированности рынка труда.

«Визитной карточкой» российского рынка труда стали разнообразные «атипичные» способы подстройки – работа в режиме неполного рабочего времени и вынужденные административные отпуска, вторичная занятость и занятость в неформальном секторе, задержки заработной платы и теневая оплата труда, натуральная оплата и производство товаров и услуг в домашних хозяйствах населения. И хотя с началом подъема различные «атипичные» формы адаптации стали использоваться менее активно (например, уровень вынужденной неполной занятости упал ниже 1%), они по-прежнему охватывают огромную часть российской рабочей силы. По оценкам исследователей<sup>1</sup>, 25–30% занятых в российской экономике имеют нестандартные рабочие места.

Структура занятости по видам деятельности в течение пореформенного периода значительно изменилась (табл. 4). Рост занятости в одних секторах экономики и снижение в других были вызваны многочисленными трансформационными шоками.

Таблица 4

**Среднегодовая численность занятых в экономике по видам экономической деятельности (в %)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	2	3	4	5	6	7
<b>Всего в экономике</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Из них по видам экономической деятельности:						
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	13,9	13,1	12,5	11,8	11,2	11,1
рыболовство, рыбоводство	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
добыча полезных ископаемых	1,7	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6
обрабатывающие производства	19,1	18,8	18,4	18,1	17,7	17,2
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,9	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9

<sup>1</sup> См. Гимпельсон, Капелюшников, «Нестандартная занятость в российской экономике», М., 2006, изд-во ГУ-ВШЭ.

*Продолжение таблицы 4*

1	2	3	4	5	6	7
строительство	6,7	6,7	6,8	6,9	7,1	7,4
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	13,7	14,6	15,1	15,8	16,3	16,6
гостиницы и рестораны	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7
транспорт и связь	7,8	7,9	7,8	7,9	8,0	8,0
финансовая деятельность	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	7,0	7,2	7,5	7,4	7,3	7,3
государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	4,8	4,7	4,8	5,0	5,2	5,2
образование	9,3	9,2	9,2	9,2	9,2	9,0
здравоохранение и предоставление социальных услуг	6,8	6,7	6,7	6,8	6,8	6,8
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3,6	3,5	3,6	3,5	3,5	3,7

*Источник:* Росстат.

К настоящему времени изменения отраслевой структуры российской занятости привели к тому, что она стала более «стандартной», присущей экономике развитых стран. Так, произошло значительное сокращение вторичного сектора экономики с одновременным расширением третичного сектора, в результате чего основная часть российской рабочей силы переместилась в сферу услуг. Однако отличительной чертой российской занятости является сосредоточение работников (внутри сектора услуг) в сфере социальных услуг, в то время как в развитых экономиках наблюдается более высокая концентрация работников в секторе деловых услуг.

В период 1999–2006 гг. указанные изменения продолжились. Продолжал оставаться значительным вклад секторов-«лидеров» в изменение отраслевой структуры занятости: потери рабочих мест в промышленности составили 2%, при этом доля сферы услуг продолжала расти (наибольшим среди третичного сектора был прирост занятых в торговле – почти 2%).

В период экономического подъема рабочие места создавались в первую очередь в секторе услуг. Вместе с тем необходимо отметить, что это структурное изменение практически стало результатом абсолютного сокращения занятости в сфере материального производства (свыше 10 млн чел.), при том, что прирост занятости непосредственно в сфере услуг не слишком значителен (примерно 2–3 млн человек).

Сложившееся мнение, согласно которому по масштабам развития сферы услуг Россия отстает от стран с рыночной экономикой, уже не соответствует действительности. Ситуация кардинально изменилась. Если дореформенная российская экономика, при которой во вторичном секторе было сконцентрировано свыше 40% всех занятых, действительно являлась сверхиндустриализованной, то в пореформенный период доля этого сектора

уменьшилась на 1/4, т.е. до 30%. При этом доля занятых в сфере услуг увеличилась почти на 15 процентных пунктов, и в настоящее время здесь сосредоточено уже около 60% всех российских работников.

В начале реформ, в условиях глубокого трансформационного кризиса, за время которого Россия потеряла почти половину ВВП, пожалуй, наибольшие опасения вызывал рост безработицы, который, как ожидалось, должен был быть пропорциональным снижению объемов производства. Однако даже в период наибольшего спада ВВП уровень безработицы в РФ не достигал отметки в 15%. Российский рынок «подстраивался» к шокам в первую очередь за счет ценовой гибкости (невыплаты заработной платы), а не за счет количественной (табл. 5).

Таблица 5

**Численность безработных**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Численность безработных, тыс. чел.	7059,1	6287,9	6154,7	5683,3	5775,2	5208,3	5326
Уровень безработицы (в % к экономически активному населению)	9,8	8,8	8,5	7,8	7,9	7,1	7,2*
Численность регистрируемой безработицы (тыс. чел.)	1037	1123	1500	1639	1920	1830	1766
Доля безработных, ищущих работу более года (%)	42,3	36,9	38,8	35,7	38,4		
Нагрузка не занятого трудовой деятельностью населения на одну заявленную вакансию, человек	1,6	1,3	1,7	1,9	2,1	2,5	2,0

*Примечание\** предварительные данные (на конец месяца)

Источник: Росстат.

На протяжении периода экономического роста (2000–2005 гг.) безработица в России, как в абсолютном, так и в относительном отношении, сокращалась. Открытым остается вопрос о том, являлось ли снижение безработицы результатом перетока безработных в состав занятых либо экономически неактивных.

При этом показатели застойной безработицы (при которой люди находятся в поиске работы более одного года) продолжали оставаться значительными. Доля безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости, увеличилась, но по-прежнему остается невысокой. Лишь незначительная часть безработных обращается в государственную службу занятости.

Число безработных на одну вакансию высоко, как и в большинстве стран с переходной экономикой. В то же время доля безработных, получающих пособие по безработице (20–30%), относительно мала. Это указывает на то, что оттоку безработных за счет приобретения рабочих мест в основном препятствует отсутствие вакансий, а не наличие стимулов, отрицательно влияющих на развитие предложения труда.

Несмотря на то что в настоящее время внимание к ситуации с безработицей несколько ослабло и больше сосредоточилось на других аспектах функционирования рынка труда, для ряда регионов безработица остается острой проблемой.

Ситуация на рынке труда является производной от общеэкономической ситуации в регионе. Поэтому к территориям с наихудшими показателями функционирования рынка труда относятся регионы с невысокими показателями экономического развития. В первую очередь к ним относятся республики Северного Кавказа, в которых рынок труда находится в депрессивном состоянии. Так, в 1 половине 2006 г. уровень безработицы в Южном федеральном округе составил 11,3% (снизившись по сравнению с 2005 годом на 0,5%) при среднероссийском показателе 7,0%. В Республике Адыгея этот показатель составил 14,0%, в Республике Дагестан – 21%, в Республике Ингушетия – 61,2 %, Кабардино-Балкарской Республике – 21,1%, Республике Калмыкия – 14,9%. При этом если в краях и областях безработица носит в основном структурный характер, в национальных республиках практически весь объем безработицы объясняется недостаточным спросом на рабочую силу, связанным с отсутствием точек экономического роста. Основная масса безработных (свыше 60%) приходится на сельские районы. Безработица в национальных республиках характеризуется значительной продолжительностью. Если в краях и областях доля хронически безработных относительно невысока (34%), то в республиках безработица более продолжительна, а доля застойных безработных очень высока (свыше 60%).

В России различия в условиях рынка труда между регионами проявляются намного сильнее, чем в других странах со сходными условиями, что является отражением огромной экономической гетерогенности регионов. Региональные различия, как правило, имеют инерционный характер: те регионы, которые демонстрировали более высокие результаты работы в начале переходного периода, как правило, достигали более высоких результатов и на последующих этапах, что указывает на долгосрочную природу различий. Создание рабочих мест и наличие вакансий в основном концентрируется вокруг больших городских агломератов с диверсифицированной промышленной структурой – особенно с большим и расширяющимся сектором услуг, развитой инфраструктурой и квалифицированной рабочей силой. В отличие от этого, перспективы занятости являются крайне низкими, а безработица – высокой в монокультурных (высокоспециализированных) промышленных регионах, которые страдают от идиосинкразических шоков спроса.

На фоне умеренных темпов роста занятости в период экономического подъема, динамика роста заработной платы была более значительной. При этом зафиксирована тенденция к росту не только номинальной, но и реальной заработной платы (см. табл. 3). В последние годы рост заработной платы ускорился, но разница в уровне оплаты труда также существенно увеличилась. Реструктуризация предприятий не только привела к существенному повышению роста производительности труда, что, в свою очередь, выразилось

в заметном повышении реальной заработной платы, но и благоприятно сказалась на «инсайдерах» (т.е. на тех работниках, которые сохранили свои рабочие места или сумели найти новые).

Разрыв в оплате труда между квалифицированными и неквалифицированными работниками, который сокращался до 1998 г., снова начал увеличиваться. По оценкам, отдача от обучения в высшем учебном заведении в течение 2000-х годов увеличилась. Гендерные различия в заработной плате продолжают сохраняться и даже усиливаются. Показательно, что более высокий уровень образования женщин нейтрализует усиление гендерной разницы.

В 2000-е годы снова начал активно обсуждаться вопрос об использовании в качестве регулятора оплаты труда минимальной заработной платы. Минимальная заработная плата выступает в качестве предельного низкого показателя, сокращая дифференциацию в оплате труда. Как правило, на ее долю приходится менее 20% средней заработной платы, а зачастую и около 10%, а, следовательно, она не выполняет роль ограничителя доходов работника. Это позволяет компаниям сохранять низкооплачиваемые рабочие места, что само по себе способствует дифференциации в оплате труда.

С 1 мая 2006 г. минимальный размер оплаты труда (МРОТ) составляет 1100 рублей. Увеличение МРОТа до прожиточного минимума может не только оказать негативное воздействие на федеральный бюджет, но и затронет более широкий круг экономических взаимосвязей. Ускоренное повышение МРОТ с выходом в 2008 г. на 100% прожиточного минимума предопределяет опережающий рост показателей заработной платы. Существенно более динамичный рост фонда оплаты труда связан, прежде всего, с тем, что радикальное повышение минимальной оплаты труда повлечет адекватное увеличение значительной части более высоких зарплат в экономике для сохранения определенной дифференциации между вознаграждениями работников различных квалификаций.

Если предположить, что указанное повышение всех более высоких зарплат будет в результате их компрессии, меньшим в 2 раза, по сравнению с увеличением МРОТа (т.е. соотношение МРОТа и средней заработной платы будет составлять 20% вместо нынешних 9–10%), то размеры дополнительных обязательств работодателей по оплате труда вырастут очень существенно. Возникнет опасность завышения минимальной заработной платы против производительности труда низкоквалифицированных работников. Централизованное повышение МРОТа оказывает влияние на всю «линейку» зарплат, а не только малооплачиваемых работников. Если до сих пор последствия повышения МРОТа были невелики, то теперь они будут более масштабны. Следует принимать во внимание значительные и достаточно устойчивые различия в уровнях заработной платы по отраслям и регионам, обуславливающие дополнительную остроту проблемы повышения МРОТа в отдельных отраслях и субъектах Российской Федерации. Наглядной иллюстрацией данных различий является показатель доли работников, имеющих начисленную заработ-

ную плату ниже прожиточного минимума трудоспособного населения. Так, по данным Росстата, в сельском хозяйстве, культуре и искусстве у более чем 1/2 работников начисленная зарплата ниже прожиточного минимума трудоспособного населения, больше 1/3 таких работников в образовании, торговле и общественном питании, здравоохранении и физкультуре, легкой промышленности.

С учетом подобных отраслевых различий дифференцируются расходы работодателей на оплату труда. Экспертные расчеты показывают, что если дополнительные расходы работодателей при неизменной численности занятых в соответствующих отраслях должны будут составить в топливной промышленности и электроэнергетике менее 10% фонда заработной платы (ФЗП), то в легкой промышленности, торговле, общественном питании, образовании – сопоставимы с объемом ФЗП, а дополнительные расходы на заработную плату сельхозпроизводителей будут превышать фонд заработной платы.

В региональном разрезе подобное решение будет иметь ряд эффектов, различающихся в зависимости от состояния экономики региона. Во-первых, в регионах с более низким существующим уровнем среднемесячной заработной платы по отношению к среднероссийскому будет иметь место больший разрыв между темпами роста заработной платы и темпами роста МРОТа, тогда как в более богатых – увеличение МРОТа не окажет катастрофического влияния на динамику средней заработной платы. Во-вторых, даже с учетом сокращения дифференциации по заработной плате в зависимости от квалификации работников в более бедных регионах дополнительная нагрузка на работодателей может составить более половины ФЗП. В то же время в более богатых регионах увеличение ФЗП будет относительно небольшим.

Итак, российскому рынку труда в той или иной степени присущи многие проблемы рынков труда развитых стран: при снижающейся перспективной численности трудовых ресурсов в экономике и структурных диспропорциях в спросе и предложении рабочей силы сохраняется актуальность задачи повышения скорости создания рабочих мест с достойными условиями труда и достойной оплатой.

Создать условия для эффективного функционирования рынка труда в новой рыночной среде был призван Трудовой кодекс, принятый в конце 2001 г. (вступил в действие в феврале 2002 г.). Этот правовой документ заменил прежний КЗоТ, а также множество сопутствовавших подзаконных актов, принятых на протяжении предшествующих десятилетий. В 2006 г. в действующий Трудовой кодекс были внесены поправки.

Новое законодательство о труде стало итогом компромисса между различными политическими силами. Поэтому неудивительно, что нормы, адекватные рыночным реальностям, соседствуют в нем с ограничениями, унаследованными от советского периода. По практически единодушному признанию экспертов, Трудовой кодекс остается ограничительным по сравнению с аналогичными кодексами ряда развитых стран.

Российский рынок труда формально является сильно зарегулированным, однако фактически демонстрирует высокую гибкость. Систематические нарушения трудового законодательства обеспечивают предприятиям – преимущественно и оказывают искажающее влияние на функционирование рынка труда.

Вместе с тем нормы трудового права, называемые большинством экспертов в уклонистам весомые конкурентные качества серьезных ограничителей создания рабочих мест, нередко не рассматриваются предприятиями как основной источник озабоченности. Их значимость снижается в сопоставлении с более важными и ограничительными требованиями.

Доминирующую роль играют административные барьеры – такие, как многочисленные лицензии и разрешения на осуществление предпринимательской деятельности, обременительное налоговое администрирование и недостаточность положений законодательства.

### **4.3. Миграционные процессы**

В 2006 г. впервые в новой российской истории демографической проблеме как «самой острой проблеме современной России» в ежегодном Послании Президента Федеральному Собранию<sup>2</sup> было уделено весьма серьезное внимание. Причины такого внимания – долговременное и ежегодное снижение общей численности населения страны, его старение. Для решения демографической проблемы было предложено сосредоточить внимание государства на снижении смертности, эффективной миграционной политике и повышении рождаемости. Именно этой третьей задаче уделено в Послании основное внимание. На этом направлении были сфокусированы усилия и законодательной, и исполнительной власти в прошедшем году. Двум другим демографическим составляющим (смертность и миграция) внимания уделено меньше. В соответствии с этой логикой Программа по стимулированию рождаемости способна переломить депопуляционный тренд, продолжающийся в России вот уже второе десятилетие. Демографические расчеты, однако, показывают, что даже при самом благоприятном варианте реализации этой программы и действительном увеличении числа рождений преодолеть нисходящий тренд естественного прироста будет невозможно.

*«Предположим, что с началом реализации президентской стратегии в 2007 г. и в самом деле начнется увеличение числа вторых и третьих детей. В результате вырастет, конечно, и число рождений, но этому росту будет противостоять быстрое сокращение числа потенциальных матерей, женщин в возрасте от 15 до 49 лет. Все те, кто будет входить в их число на протяжении ближайших 18–20 лет, уже родились, стало быть, их число известно, в начале 2020-х годов оно будет почти на треть меньше, чем сегодня.»*

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Стенограмма выступления от 10 мая 2006 г. [http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357\\_type63372type63374type82634\\_105546.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml)

*Если допустить, что произойдет чудо, и мы вернемся к лучшим за последние 40 лет российским показателям – всего 42% первенцев в общем числе рождений, 2,2 рождения на одну женщину (такие показатели были отмечены в 1987 г., и они продержались только один год), то в 2025 г. в России родится примерно 2–2,1 миллиона детей. Это больше, чем нынешние 1,5 миллиона, но меньше, чем 2,5 миллиона в 1987 г., когда женщин в прокреативных возрастах было значительно больше. Если же успех будет не столь оглушительным и мы возвратимся не к рекордному уровню рождаемости 1987 г., а к более рядовому уровню начала 1980-х годов – а сейчас это уровень рождаемости во Франции, лучший в Европе (1,9 рождения на 1 женщину, тогда как сейчас у нас – 1,3), и – что самое трудное – удержимся на этом уровне, то в 2025 г. в стране родится примерно 1,8 миллиона детей (первенцев – примерно 55%, вторых детей – треть от общего числа родившихся). Это, конечно, тоже неплохо, но недостаточно, чтобы перекрыть число смертей, которое будет увеличиваться даже при снижении смертности, просто из-за увеличения доли пожилых людей. Так что естественный прирост населения все равно будет оставаться отрицательным».*

*А. Вишневский  
Комментарий еженедельника «Демоскоп Weekly»  
к выдержкам из Послания Президента  
РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. //  
Демоскоп Weekly. № 245 – 246. 1–21 мая 2006 г.*

В этих условиях, даже при сохранении (а не увеличении) нынешних потребностей рынка труда, стране неизбежно потребуются мигранты.

Экономические реалии текущего момента складываются из: общей напряженности на рынке труда (согласно данным Росстата, потребность предприятий в работниках, заявленная в службы занятости, выросла с 333 тыс. чел. в сентябре 1996 г. до 1140 тыс. чел. в сентябре 2006 г.), наличия дефицита низкоквалифицированных работников и структурной разбалансированности на рынках труда отдельных регионов, особенно динамично развивающихся и активно терциализирующихся, недостатка квалифицированных рабочих, последовавшего вслед за снижением престижа соответствующих работ и развалом системы среднего профессионального образования.

В условиях стремительного сокращения численности трудоспособного населения с 2007 г. (более 1 млн чел. в год) возникнет общий дефицит предложения рабочих рук, особенно низкоквалифицированных.

В соответствии с официальным прогнозом Росстата России, численность населения в трудоспособном возрасте с 2007 по 2020 г. снизится с 90,1 млн до 76,6 млн чел., при этом прогноз предполагает увеличение миграционного прироста населения России со 150 тыс. человек в 2007 г. до 430 тыс. в 2020 г.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Предположительная численность населения Российской Федерации до 2025 г. М.: Росстат, 2005.

Из сопоставления этих экономических данностей с политическими запросами общества вынуждена исходить перспективная миграционная политика России. Разумеется, она должна не исключать, но обязательно дополнять комплекс мер по увеличению рождаемости.

#### *4.3.1. Законодательство 2006 г. в области регулирования миграции*

В 2006 г. российское законодательство в области миграции пополнилось несколькими новыми документами. С 15 января 2007 г. вступили в силу два федеральных закона, касающихся порядка регистрации и пребывания иностранных граждан в России. Кроме того, с 9 ноября 2006 г. уже применяется новый порядок наложения штрафов и административных ограничений в рамках Кодекса об административных правонарушениях (за исключением отдельных положений, которые начали действовать синхронно с федеральными законами с 15 января 2007 г.).

Законодательные акты в области миграции, принятые в 2006 г.:

Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» (опубликован 28 июня 2006 г.);

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом; План мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (утверждены Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637);

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» (принят Государственной Думой 30 июля 2006 г., одобрен Советом Федерации 7 июля 2006 г., опубликован 20 июля 2006 г., вступает в силу с 15 января 2007 г.);

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ» (принят Государственной Думой 30 июля 2006 г., одобрен Советом Федерации 7 июля 2006 г., опубликован 20 июля 2006 г., вступает в силу с 15 января 2007 г.);

Федеральный закон от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушения порядка привлечения к трудовой деятельности в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства)» (принят Государственной Думой 20 октября 2006 г., одобрен Советом Федерации 27 октября 2006 г., опубликован 9 ноября 2006 г.).

Для реализации этих законов в 2006 г. правительством РФ был принят ряд подзаконных нормативно-правовых актов:

постановление от 5 мая 2006 г. № 271 «О внесении изменений в Правила использования миграционной карты, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413»;

«Изменения, которые вносятся в Правила использования миграционной карты», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413 (утверждены постановлением Правительства РФ от 5 мая 2006 г. № 271);

постановление от 20 октября 2006 г. № 622 «Об утверждении правил предоставления субъектам Российской Федерации, включенным в государственную Программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, государственной поддержки за счет федерального бюджета»;

«Правила предоставления субъектам Российской Федерации, включенным в государственную Программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, государственной поддержки за счет федерального бюджета» (утверждены постановлением Правительства РФ от 20 октября 2006 г. № 622);

постановление от 11 ноября 2006 г. № 665 «Об утверждении на 2007 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности»;

постановление от 15 ноября 2006 г. № 681 «О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации»;

«Правила выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации» (утверждены постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 681);

постановление от 15 ноября 2006 г. № 682 «Об утверждении на 2007 год квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы»;

постановление от 15 ноября 2006 г. № 683 «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации»;

постановление от 22 декабря 2006 г. № 783 «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» (вступает в силу с 15 января 2007 г.);

Правила определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формировании квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации;

постановление от 23 декабря 2006 г. № 797 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации»;

Положение о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

постановление от 23 декабря 2006 г. № 798 «Об утверждении порядка подачи уведомления о привлечении и использовании для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы» (опубликовано 31 декабря 2006 г., вступает в силу 15 января 2007 г.).

Как следует из приведенного перечня, три из четырех законодательных актов и большая часть сопровождающих их нормативных документов касаются легализации деятельности трудовых мигрантов и борьбы с нелегальной миграцией. Новации, которые вводятся этими документами, сводятся к следующему:

отменяется институт регистрации иностранных граждан; вводится миграционный учет, носящий не разрешительный, а уведомительный характер, соответственно никто не имеет права и возможности отказать иностранному гражданину в постановке на учет;

учет возможно проводить как по жилому помещению, где поселился иностранный гражданин, так и по месту его работы;

работодатели получают возможность подавать заявление на выдачу Разрешений на привлечение иностранных работников не только лично, но и по почте (так же лично и по почтовым уведомлениям возможна постановка на миграционный учет); на основании выданного разрешения работодатели должны заключить с привлекаемыми иностранными гражданами трудовые договора и направить сведения об этом в региональные органы занятости и налоговые инспекции. У каждого иностранного работника при этом должно быть Разрешение на работу. Отсутствие Разрешений на работу является основанием для приостановления действия Разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы, выдаваемого работодателям;

иностранных работников новые законодательные инициативы делят на прибывших из стран, с которыми у России действует визовый и безвизовый обмен (страны СНГ, кроме Туркмении и Грузии);

Разрешение на работу для иностранных работников из визовых стран должны получить и передать им до начала работы в России работодатели; для «безвизовых работников» возможно личное отсутствие при подаче заявления, но в любом случае необходима миграционная карта;

серьезно сокращены сроки, в течение которых государственные органы обязаны выдать работодателям и мигрантам соответствующие разрешительные документы;

заметно увеличатся штрафы (вплоть до 800 тыс. руб.) и ужесточатся меры воздействия по отношению к работодателям, привлекающим и исполь-

зующим труд иностранных работников, находящихся в России без соответствующе оформленных документов;

изложена в новой редакции ст. 18.10 Кодекса об административных правонарушениях, согласно которой незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности наказывается штрафом в размере от двадцати до пятидесяти МРОТ с административным выдворением за пределы России (или без такового);

предусматривается новый состав административного правонарушения – нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, в том числе выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в Россию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) деятельности, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства;

предусматриваются штрафные санкции в отношении российских граждан, предоставивших жилые помещения или транспортные средства иностранным гражданам или лицам без гражданства, находящимся на территории России с нарушением установленного порядка и правил миграционного учета;

вводятся ограничения (вплоть до запрета) по допустимой доле иностранных работников в розничной торговле;

вводится квота на привлечение иностранных работников, чей приезд в Россию не требует получения визы, в размере 6 млн чел. на 2007 г.; квота на выдачу иностранным гражданам – 308 842 приглашения на въезд в Россию для осуществления трудовой деятельности в 2007 г.;

разрешается приостанавливать действие Разрешения на привлечение и использование иностранных работников в случае, если работодатель не уведомил в 3-дневный срок орган миграционной службы о месте временного пребывания иностранного работника, не уведомил в течение 10 рабочих дней налоговый орган по месту своего учета о прибытии иностранного гражданина к месту работы или месту пребывания, не направил в 3-дневный срок в орган миграционной службы информацию о нарушении иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ.

#### *4.3.2. Экономические последствия миграционного законоотворчества*

Не затрагивая социально-гуманитарный контекст данных законодательных актов, попытаемся оценить их экономические последствия. Главное направление вводимых норм – разделение трудовых потоков на безвизовые (из стран СНГ, из которых в Россию приезжает подавляющая часть иностранных работников) и визовые. Для легализации безвизовых работников упраздняется ряд норм, но одновременно вводится пакет новых, включающих отраслевые доли иностранных работников и квоты. При этом Кодекс об административных правонарушениях резко ужесточает санкции по отношению к

гражданам России, привлекающим к трудовой деятельности иностранных граждан, не оформленных соответствующим законом образом, или сдающим им в аренду свое жилье или транспортные средства. Таким образом, за внешней либерализацией режима трудовой миграции усматривается стремление ее многоаспектного регулирования.

Исследовательские оценки численности иностранных работников, трудящихся в России в течение года (около 4,9 млн чел.<sup>4</sup>), показывают, что установленный размер квоты на 2007 г. в 6 млн работников (т.е. около 9% среднегодовой численности занятых в экономике России) не должен внести серьезных ограничений в привлечение иностранных работников<sup>5</sup>. В соответствии с постановлениями правительства о квотировании региональные размеры квот должны быть определены заранее и могут корректироваться в течение года. Однако, несмотря на документально обозначенную дату их появления (15 декабря 2006 г.), и в начале января 2007 г. региональных квот все еще не было. Такая неопределенность в столь большой и пространственно неоднородной стране, как Россия, не может не настораживать. Самые сильные негативные последствия эта неясность может иметь в Москве и Санкт-Петербурге, а также в других регионах, аккумулирующих большие объемы иностранной рабочей силы: задержки с принятием квот в совокупности с неразвитостью сервисной миграционной инфраструктуры создадут серьезные проблемы для мигрантов, желающих легализоваться, и сформируют благодатную почву для углубления коррупции. Предполагается, что для Москвы квота на привлечение иностранной рабочей силы составит 600 тыс. чел., в том числе 150 тыс. чел. – с визой и 450 тыс. чел. без нее<sup>6</sup>. Пока не ясно, что будет с теми мигрантами, которые будут находиться в Москве сверх запланированной квоты.

Немаловажно, что, для того чтобы мигрантам, прибывшим в Россию на работу до вступления в действие новых законодательных документов, можно было легализоваться в стране, им необходимо из нее вначале выехать, а затем вновь прибыть в нее, а это связано с немалыми материальными расходами. Различные российские исследования показывают, что в России наиболее распространена незаконная занятость, а 90% нелегалов работают<sup>7</sup>. В этой большой группе значительная часть (как минимум треть) – мигранты, обосновавшиеся в России давно, нередко с семьями, не всегда даже имеющие сегодня связи со странами своего происхождения.

В новых законодательных документах отсутствует возможность установления «плавающей квоты», необходимой и выгодной некоторой категории работодателей – за привлечение сезонных работников придется оформлять го-

---

<sup>4</sup> Мукомель В.И. Миграционная политика России. М., 2005. С. 196–197.

<sup>5</sup> ФМС России оценивает численность мигрантов из СНГ, находящихся в России, в 10 млн чел., т.е. существенно выше устанавливаемой с подачи этой же организации квоты.

<sup>6</sup> Перцева Е. Квота на гастарбайтера // Газета. 1 декабря 2006 г.

<sup>7</sup> Проблемы незаконной миграции в России: реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования) // МОМ, Бюро МОМ в России. М.: Гендальф, 2004. С. 497.

личное разрешение и соответственно платить госпошину. Получается, что работодатели в таких отраслях, как строительство, сельское хозяйство, чтобы избежать частой ротации работников, будут заинтересованы либо оформлять их на длительный срок, либо брать универсалов, которые смогут заниматься, к примеру, и малярными работами, и электрикой. Эта ситуация неблагоприятна прежде всего для мелких и средних компаний, крупные смогут «перемещать» работников с объекта на объект.

Не менее серьезная проблема связана с запрещением иностранным мигрантам быть занятыми в розничной торговле. Экономических последствий такого решения несколько.

Российский рынок труда, который долгое время после начала проведения рыночных реформ вел себя очень «нерыночно», по сути, только формируется, механизмы его внутренней настройки не до конца ясны, не совсем понятны реальные регионально-отраслевые пропорции<sup>8</sup>. В этих условиях попытки повсеместного – на всей территории страны, регулирования одной отдельно взятой и динамично развивающейся отрасли экономики<sup>9</sup> представляются примером поспешного решения, не учитывающего региональной специфики. В целом ряде российских регионов, особенно приграничных с Украиной, а еще больше с Китаем, последствия постановления № 683 могут серьезно осложнить жизнь местному населению, привыкшему одеваться – обуваться (как минимум) на китайских, вьетнамских, украинских и прочих рынках. Здесь надо заметить, что попытки замены иностранцев на россиян на Дальнем Востоке и в Сибири уже были, и они заканчивались провально: рынки на время почти прекращали свою деятельность, но отечественных продавцов на них больше не становилось<sup>10</sup>.

Кроме того, проводимое «государственными руками» повышение конкурентоспособности местных товаров по сравнению с завозимыми мигрантами на рынки импортными товарами приведет к подъему цен и инфляции, особенно в приграничных городах и регионах. При этом сложно ожидать, что иностранные работники действительно полностью покинут этот сектор экономики. Скорее всего, произойдет очередной «уход в тень» со всеми выте-

---

<sup>8</sup> Впрочем, региональные отраслевые пропорции не понятны не только в России, где рынок труда еще не очень эластичен. «Определение нехватки рабочих рук в каждой профессии на данный период времени или в каждом районе страны настолько затруднительно, что правительства неизбежно применяют упрощенные тесты рынка труда и предоставляют агентствам значительную свободу действий в практическом проведении политики миграции с учетом нужд рынка труда. В некоторых случаях правительство занимает позицию полного невмешательства». (Цит. по: За справедливый подход к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике. Доклад VI. Международная конференция труда, 92-я сессия 2004 г. Международное бюро труда. Женева. С.118.

<sup>9</sup> Причем одной отрасли – возможно, лишь пока. По крайней мере, соответствующее постановление (№ 683) позволяет вносить предложения по ограничению присутствия иностранных работников и в других отраслях хозяйства.

<sup>10</sup> См., напр.: Дятлов В., Кузнецов Р. «Шанхай» в центре Иркутска. Экология китайского рынка / Байкальская Сибирь: из чего складывается стабильность / Редкол.: В.И. Дятлов, С.А. Панарин, М.Я. Рожанский. М.; Иркутск: Наталис, 2005. С. 166–187.

кающими отсюда последствиями (рост цены на товары, в которые будут включены «миграционные риски», усиление коррупции, увеличение штатов региональных государственных органов, связанных с обеспечением действия этого постановления).

Данные различных социологических обследований мигрантов выявляют, что в розничной торговле работают от 25 до 45% иностранных работников<sup>11</sup>. Несложные расчеты демонстрируют следующее:

от 1 до 2 млн чел. потеряют свою работу и будут вынуждены перераспределяться в другие сектора экономики, уезжать в свои страны или переходить в категорию «нелегалов»;

поскольку до нынешнего момента иностранные работники в России, как и в других странах Восточной Европы, были сосредоточены фактически в двух отраслях – в торговле и строительстве, закрытие для мигрантов одной из них должно вызвать масштабные перераспределительные процессы на рынке труда;

даже если предположить, что на рынки действительно придет торговать местное население (во что само российское население не очень верит, о чем свидетельствуют данные ВЦИОМа<sup>12</sup>), то ему потребуется значительная армия грузчиков, подсобных рабочих, сортировщиков товара и т.п. неквалифицированных работников, набрать которых из местных кадров будет еще труднее, чем желающих непосредственно торговать.

Одним из главных позитивных новшеств следует считать законодательно установленную работодателям или заказчикам работ (услуг) возможность привлекать и использовать иностранных работников, прибывших из безвизовых стран, без получения разрешения на привлечение иностранных работников, в уведомительном порядке. Это означает, что безвизовые работники, по сути, становятся свободными агентами и смогут относительно свободно конкурировать за рабочие места с местным населением, что, в конечном итоге, должно препятствовать снижению цены на труд в некоторых сферах деятельности и повысить эффективность труда.

По-прежнему затруднять жизнь работодателям будет норма, изложенная в «Правилах определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в

---

<sup>11</sup> Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. М.: МОТ, 2004. С. 52.

Материалы коллективного исследования «Трансформация постсоветского пространства: отражение в миграциях» (2002–2005 гг.) (Грант Фонда Форда № 980-0789-3) Центра миграционных исследований, в котором автор принимал участие в качестве исполнителя.

<sup>12</sup> Почти половина россиян (47%) отмечает, что они либо сами готовы занять вакансии, которые появятся в результате ограничения прав иностранцев работать на рынках и в торговых палатках, либо знают тех, кто мог бы это сделать (36%). Однако 40% опрошенных отметили, что лично они не знают российских граждан, готовых занять такие вакансии. 7% не верят, что россияне смогут полноценно заменить иностранцев на рынках. Всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 25–26 ноября 2006 г. Опрошено 1600 человек в 153 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

Российской Федерации», согласно которым работодатель до 1 мая текущего года должен подать заявку в соответствующие региональные органы о потребности в иностранных работниках на следующий год. Точно такой же срок – до 1 мая текущего года – отведен работодателям для корректировки своих заявок.

Наконец, необходимо заметить, что огромное значение в 2007 г. – в первом с начала действия нового миграционного законодательства – будут играть не столько даже изменения в нем, сколько отсутствие четких и прозрачных процедур постановки на миграционный учет, получения разрешения на работу, действующих правил и норм.

Вторым магистральным направлением новой российской миграционной политики станет привлечение в Россию на постоянное место жительства соотечественников. Их главным донором должны стать страны СНГ, хотя принятые документы территориально не ограничиваются только ими. Принятая Программа добровольного переселения рассчитана на три года и предусматривает содействие переселению 300 семей в 12 выбранных пилотных регионах (Приморский, Хабаровский и Красноярский края, а также Амурская, Иркутская, Новосибирская, Тюменская, Калужская, Липецкая, Тамбовская, Тверская и Калининградская области). Регионы приема делятся на три категории: «а», «б» и «в» – в зависимости от социально-экономической и демографической ситуации в них – с разными условиями оказания помощи переселяющимся. На реализацию Программы выделяются немалые средства – 17 млрд руб. При этом единственная безусловная льгота – быстрое, без бюрократических препон, получение гражданства. Кроме того, государство возмещает расходы на переезд, уплату госпошлины за оформление документов, предоставляет компенсационный пакет участника Программы (услуги дошкольного, школьного и профессионального образования, социального обслуживания, здравоохранения и службы занятости), «подъемные» (для переселяющихся в регионы «а» и «б»<sup>13</sup>), ежемесячное пособие при отсутствии дохода на первые 6 месяцев жизни (в регионах «а»).

Как следует из принятых документов, переселяющимся на государственном уровне не гарантируются трудоустройство и обеспечение жильем. Эти вопросы могут (но не обязаны) решаться в рамках региональных программ. С одной стороны, такой подход предоставляет возможность мигрантам самим решать свои экономические проблемы, не сулит им «заоблачных», но невыполнимых обещаний и может стать одним из нецеленаправленных критериев отбора мигрантов: соотечественники из числа экономически и социально неактивных на таких условиях не поедут. Кроме того, подобные меры не должны вызывать нарекания у местного населения, ведь традиционный для России главный вопрос – жилищный – не решается для мигрантов приоритетным способом. С другой стороны, в условиях, когда контингент самого мобильного населения республик бывшего СССР уже выехал, другие приспособ-

---

<sup>13</sup> Для переселяющихся в регионы категории «а» их сумма на семью из трех человек составит 100 тыс. руб., в регионы группы «б» – 70 тыс. руб.

собились к изменившимся политическим условиям в республиках, отсутствуют прямые вооруженные конфликты, развивается экономика, а темпы ее роста у большинства бывших союзных республик выше российских, предлагаемые в Программе меры могут оказаться недостаточными для принятия решения о переезде в Россию. Тогда задача, которую ставит перед собой Программа, может остаться нереализованной.

Глава ФМС МВД К. Ромодановский, чье ведомство занималось разработкой и продвижением Программы, обнародовал расчетные цифры по приему соотечественников в рамках Программы: до 50 тыс. чел. в 2007 г., до 100 тыс. – в 2008 г. и до 150 тыс. чел. – в 2009 г.<sup>14</sup> Таким образом, ориентировочный приток составит за три года 300 тыс. чел.<sup>15</sup> При этом исполнение Программы, сколь бы хорошо она ни была продумана, может столкнуться с двумя серьезными трудностями: нежеланием новых независимых государств, тоже испытывающих демографические проблемы (ныне или в ближайшем будущем), расставаться со своими жителями, которые хотят перебраться в Россию, и возрастающей мигранто- и этнофобией российского населения. Государственные институты сами пока не вполне ясно осознают и выстраивают политику по информационному обеспечению Программы по приему соотечественников, по выработке контраргументов антимигрантским настроениям в обществе, по преодолению собственных имперских настроений – когда кажется, что, стоит России захотеть, и в нее поедут миллионы бывших советских граждан.

#### *4.3.3. Динамика и структура миграционных потоков*

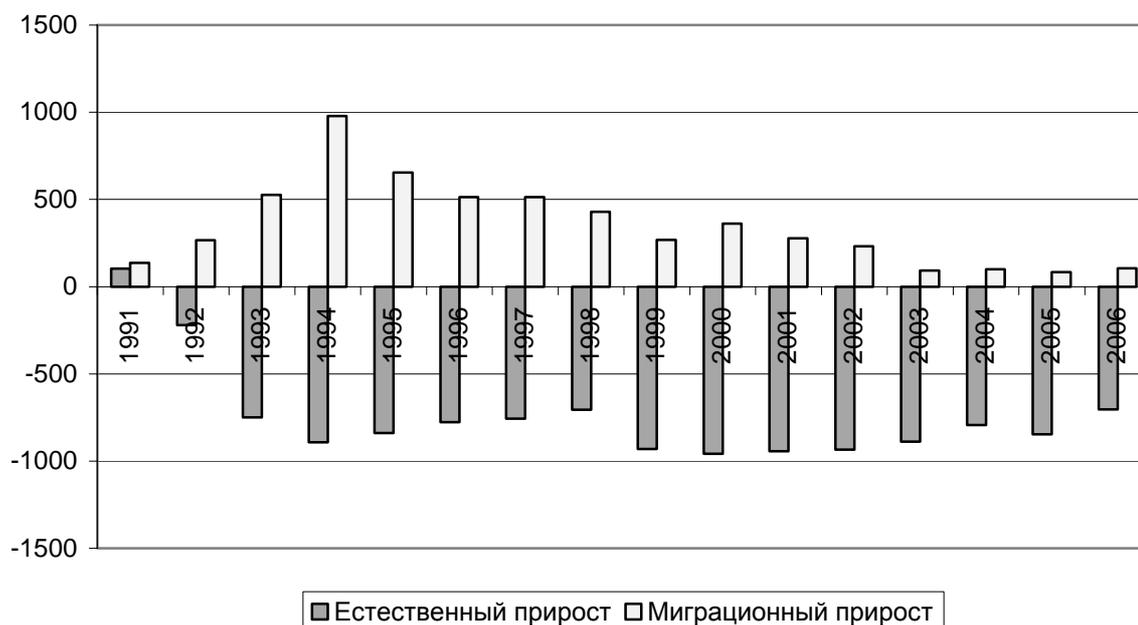
Официальные данные, характеризующие миграционные процессы, далеки от объемов миграции, достаточных для замещения естественной убыли российского населения и тем более грядущего сокращения трудоспособного населения.

По данным Росстата, численность постоянного населения России на 1 ноября 2006 г. составила 142,3 млн чел., уменьшившись за 10 месяцев 2006 г. на 479,6 тыс. чел., или на 0,34% (на соответствующую дату предыдущего года – на 615,5 тыс. чел., или на 0,43%). Сокращение численности населения из-за естественной убыли в январе – октябре 2006 г. снизилось по сравнению с соответствующим периодом 2005 г. на 114,3 тыс. чел. Миграционный прирост компенсировал численные потери населения на 18,1%.

---

<sup>14</sup> Вандышева О. Глава ФМС Константин Ромодановский уверен, что мигранты для России – благо // Комсомольская правда. 29 декабря 2006 г.

<sup>15</sup> Для сравнения: естественная убыль населения России, согласно прогнозу Росстата на 2007–2009 гг., достигнет 2340,5 тыс. чел.



Примечание: 2006 г. – оценка автора с учетом данных за январь–октябрь 2006 г. и их корректировки с учетом ноября–декабря 2005 г.

Источник: Информация о социально-экономическом положении России в 2006 г. <http://www.gks.ru>

Рис. 1. Компоненты общего прироста численности населения России, 1989–2006 гг. (тыс. чел.)

Данные рис. 1 показывают, что с 1992 г., когда в стране началась естественная убыль населения, размеры миграционного прироста лишь в 1994 г. позволили заместить естественные депопуляционные процессы. 2006 год не стал исключением в череде последних лет, когда миграция лишь незначительно сглаживала негативные демографические процессы. Незначительный рост миграционной компоненты в замещении естественной убыли, отмечаемый в 2006 г., произошел не за счет увеличения прибытий в Россию на постоянное место жительства (рост на 4,7% по сравнению с 2005 год), а преимущественно из-за снижения документированного выезда из страны (уменьшение на 24,2%).

### Иммиграция

В начале и середине 1990-х годов Россия принимала иммигрантов на уровне ведущих стран иммиграции. За прошедшее десятилетие ситуация серьезно изменилась. В 2006 г., по официальным данным, в Россию въехало не более 185 тыс. мигрантов, что в 3,5 раза меньше, чем 10 лет назад, и более чем в 6 раз меньше, чем в пиковом по иммиграции в Россию из СНГ и стран Балтии 1994 г. Снижение в 2000-е годы притока мигрантов в Россию имеет веские основания экономического, политического и административного характера: стабилизация политической обстановки и затухание активной фазы

конфликтов 1990-х годов в бывших союзных республиках, которые в начале 1990-х годов давали массовый приток в Россию вынужденных мигрантов; постепенное уменьшение «разницы экономических потенциалов» в странах исхода и России; снижение массы потенциально готовых к иммиграции в Россию людей; ужесточение и запутанность российского законодательства в части получения гражданства, вида на жительство, регистрационных процедур. Не последнее место в этом перечне должна занимать и постепенно происходящая переоценка доминантных форм миграции – переориентация с постоянной миграции на т.н. временную трудовую, по крайней мере, использование последней как предварительного (оценочного, вспомогательного и пр.) этапа перед постоянной миграцией.

Как и в предыдущие годы, подавляющая часть иммигрантов прибывает в Россию из стран СНГ (95,2%, вместе со странами Балтии – 96,1%). Лидерство в абсолютных размерах прибытия пока удерживает Казахстан. Однако при сохранении текущих миграционных тенденций уже в 2007 г. его впервые за 1990-е годы потеснит Узбекистан. В целом на первую тройку – а в нее, кроме названных стран, входит также Украина – приходится 59,1% прибытий в Россию.

За неяркой общей динамикой въезда в Россию из стран СНГ, выразившейся в росте прибытий в январе – октябре 2006 г. на 5% по сравнению с аналогичным периодом 2005 г., стоят несколько противоположных тенденций. В их числе:

- резкое падение размеров въезда из Белоруссии (на 21,1%) и особенно из динамично развивающегося Казахстана (на 28%);
- существенный рост прибытий из Армении (в 1,8 раза), из Азербайджана (в 1,7 раза), из Молдовы и Таджикистана (в 1,3 раза), который, вероятно, следует расценивать как статистический артефакт: введение в 2002 г. закона о российском гражданстве и связанное с ним ужесточение миграционного законодательства сделало и без того плохое качество миграционного учета и вовсе неудовлетворительным<sup>16</sup>. Скорее всего, увеличение размеров прибытия из этих стран действительно наблюдалось, однако, в более спокойной форме.

Одновременно миграционный обмен с Украиной и Казахстаном стал более паритетным – на 3 прибывших в Россию из этих стран приходится по 1 выбывшему в противоположном направлении. Миграционный обмен с Белоруссией по-прежнему отрицателен для России.

Треть прибытий из СНГ и Балтии приходится на Центральный федеральный округ, также привлекательны для въехавших Южный и Приволжский федеральные округа.

---

<sup>16</sup> Подробнее об этом см. Чудиновских О.С. Причины и последствия кризиса российской миграционной статистики // Отечественные записки. 2004. № 4. С. 176–190; Мкртчян Н.В. Возможные причины снижения иммиграции в Россию в 2000–2001 годах // Вопросы статистики. 2003. № 5. С. 47–52.

## Эмиграция

Все большее укоренение в России новых практик международного трудового обмена – работа по трудовым контрактам, учебные и научные зарубежные стажировки – наряду с повсеместным внедрением массовой коммуникационной культуры и информатизации привело к резкому – почти в 2 раза за 2006 г. (по сравнению с 2005 г.) – снижению выезда из России на постоянное место жительства в страны традиционного зарубежья. За прошедшие с начала рыночных реформ годы высокопрофессиональные кадры либо уже покинули страну, либо, наконец, адаптировались к новым экономическим реалиям<sup>17</sup>. «Утечка умов» на постоянное место жительства, подогреваемая российскими экономическими проблемами (низкие заработки, профессиональная невостребованность, неясные перспективы<sup>18</sup>) и внезапной либерализацией границ, в 1990-е годы заметно стихла и сменилась в 2000-е годы «трудовой маятниковой международной миграцией». Таким образом, в этой сфере (параллельно с таким же процессом, связанным с иммиграцией в Россию из бывших союзных республик) произошла частичная переориентация с постоянной формы миграции на временную. Как и в Европе, концепция «постоянного» населения в России постепенно теряет определенность<sup>19</sup>, а трудовая миграция исследователей становится надежным способом установления прочных международных контактов, универсализации науки и знаний и, в конечном итоге, проводником глобализации.

Изменился и состав выезжающих квалифицированных специалистов. Если в начале 1990-х годов главные опасения по поводу «утечки умов» были связаны с учеными с мировым именем, с лидерами научных школ и направлений, то в 2000-е годы актуальным стал выезд выпускников престижных российских вузов и невозвращение в Россию обучающихся за рубежом студентов и аспирантов. Если эти тенденции усилятся, это может способствовать, кроме прочего, «дополнительному» старению населения страны<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Согласно данным опроса «Российские студенты за рубежом: перспективы возвращения в Россию», еще в 2001 г. 60% респондентов-россиян, обучающихся за рубежом, заявляли, что возвращение в Россию с целью будущей профессиональной деятельности для них возможно при наличии в России определенных профессиональных условий. Оптимальная, с точки зрения большинства респондентов (61%), модель профессионально-миграционного поведения учебных мигрантов может быть обозначена как выраженная ориентация на проживание за рубежом с возможностью профессиональной деятельности в России посредством временной работы по трудовому контракту или же кратких профессиональных визитов. (Леденева Л. Не потеряет ли Россия своих Платонов и Невтонов? // Демоскоп Weekly. № 55–56).

<sup>18</sup> Подробнее о причинах и факторах «утечки умов» в 1990-е годы см.: Ушкалов И. Интеллектуальная миграция и безопасность // Миграция и безопасность в России Ред. Г. Витковская, С. Панарин. Московский Центр Карнеги. М., 2000. С. 109–151.

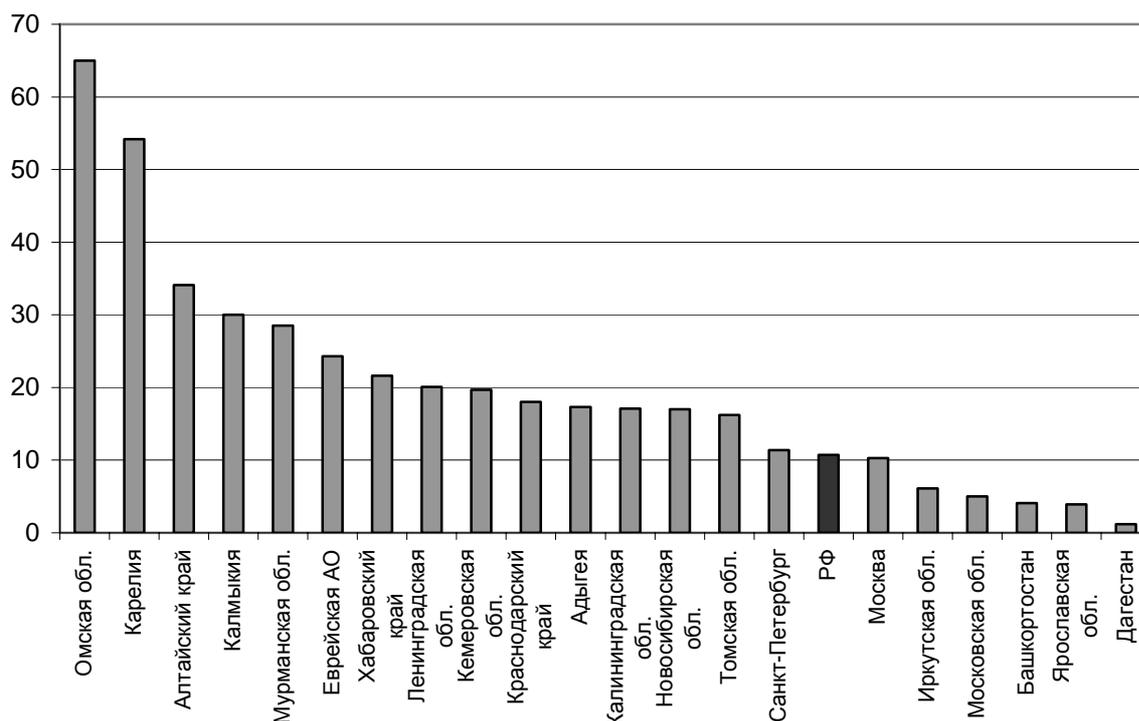
<sup>19</sup> В большей части Европы постоянная оседлая миграция продолжается теперь как результат предшествующих временных миграций, через воссоединение семей и создание новых семей // Материалы Совета Европы: «К стратегии управления миграцией». CDMG (2000) 11 rev, Брюссель, 2000.

<sup>20</sup> Между тем возрастной состав нынешних иммигрантов с Украины, из Белоруссии, Молдавии, даже из Казахстана, не способствует омоложению возрастной структуры российского

Продолжилось падение интереса к этнической эмиграции. Произошедший летом 2006 г. новый виток политических проблем в Израиле – в одной из главных для России стран этнической эмиграции – лишь ярче выявил эту тенденцию, обозначившуюся много ранее. Однако главные изменения произошли не на израильском, а на немецком направлении: в январе – октябре 2006 г. выезд в Германию сократился по сравнению с аналогичным периодом 2005 г. в 2,8 раза.

Одновременно начали оформляться контрпотоки – на израильском направлении: на 100 выбывших из России – уже 75 прибывших в обратном направлении. Подобный процесс заметен и на немецком векторе (на 100 выбывших из России – 35 прибывших в Россию). Лишь на американском направлении ситуация пока традиционна (на 100 выбывших в США – 12 прибывших обратно).

В 2006 г. продолжилась начавшаяся несколько лет назад тенденция выезда за рубеж преимущественно из регионов. По интенсивности выезда столичные города, предоставляющие своим жителям широкие возможности для самореализации, занимают не более чем средние позиции (рис. 2).



Источник: Информация о социально-экономическом положении России в 2006 г. <http://www.gks.ru>

**Рис. 2.** Интенсивность выбытия в страны дальнего зарубежья, январь – октябрь 2006 г. (чел. на 100 тыс. чел.)

населения. (Меньше детей, больше пожилых людей // Демоскоп Weekly. 2005. № 185–186, 10–23 января). <http://demoscope.ru/weekly/2005/0185/barom02/p>

## Незаконная иммиграция

Численность незаконных мигрантов в России считается высокой, однако, по определению, крайне сложной для количественных измерений и в связи с этим являющейся инструментом политического, административного и экономического манипулирования. Палитра оценок, озвученная в 2006 г., чрезвычайно широка:

- Всемирный банк – около 3–3,5 млн чел.<sup>21</sup>;
- исследовательские оценки – 3–4 млн чел.<sup>22</sup>;
- руководитель Федеральной миграционной службы России К. Ромодановский – 10,2 млн чел. (ноябрь – декабрь 2006 г.<sup>23</sup>), 5 млн чел. (январь 2007 г.).

Разброс данных свидетельствует о крайней сложности проблемы оценки численности незаконных мигрантов в России. И, если данные экспертного сообщества хоть сколько-нибудь коррелируют между собой, то оценки чиновников, видимо, возникают под влиянием текущего политического момента. Иначе откуда берется разница в 5 млн чел. за 3 месяца?

Проблема прямой численной оценки объемов незаконной миграции связана с анализом структуры потоков. Незаконная миграция включает несколько разных составляющих: одна часть представлена мигрантами, давно осевшими в России, находящимися здесь с семьями постоянно, но по каким-либо причинам не имеющими легального статуса; другая часть – трудовыми мигрантами, пребывающими на территории страны временно, часто без семей, с целью заработков; третья составляющая – сезонными мигрантами и челноками, курсирующими между Россией и своими странами.

Оценить «вклад» каждой из этих групп в общую численность незаконных мигрантов в России сложно, но без этого любые общие оценки теряют какой бы то ни было смысл (кроме политического манипулирования), а принятие эффективных решений становится невозможным. В Западной Европе количество временных трудовых нелегальных мигрантов оценивается в 10% легальных<sup>24</sup>. Если применить эту формулу для России, то получится, что данная группа составляет 70 тыс. чел. (в первом полугодии 2006 г. ФМС МВД России официально зарегистрированы 706 тыс. чел.), что вряд ли соответствует действительности.

---

<sup>21</sup> Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union / Ed. by Ali Mansoor and Bryce Quillin. The World Bank, Europe and Central Asia Region, 2006. P.3

<sup>22</sup> Зайончковская Ж.А., Мкртчян Н.В. Миграция. Население России. 2003–2004. 11–12-й ежегодный демографический доклад / Отв. ред. А.Г. Вишневский. М.: Наука, 2006. С.315; Мукомель В.И. Миграционная политика России: постсоветские контексты. М., 2005. С. 194.

<sup>23</sup> Время новостей. 12 декабря 2006 г.

<sup>24</sup> Молодикова И.Н. Основные этапы и методы регулирования трудовой миграции в западно-европейских странах // Трудовая мобильность в СНГ: социальные и экономические эффекты / Отв. ред. Ж.А. Зайончковская. М., 2003. С. 270–285.

подавляющая часть потоков незаконной миграции (до 90%<sup>25</sup>) идет в Россию из стран – соседей по бывшему СССР. Еще 10% – прибывшие из стран дальнего зарубежья, в первую очередь – из Юго-Восточной Азии.

Из трех составляющих незаконной миграции – нелегальный въезд, нелегальное пребывание, нелегальная занятость – превалирует нелегальная занятость<sup>26</sup>. Данные опроса мигрантов, находящихся в России менее двух лет, показали, что 46% не оформлены на работе<sup>27</sup>. Отсутствие у мигрантов разрешения на работу (30% опрошенных в ходе исследования «Незаконная миграция в/через Россию»<sup>28</sup>), недокументированные трудовые отношения свидетельствуют о том, что в России в 2000-х годах сложилась ситуация, когда работодателям по экономическим соображениям (дешевизна труда, бесправность мигрантов, уход от налогов, гибкие трудовые схемы, возможность несоблюдения условий труда, ненормированный рабочий день и пр.) выгоден нелегальный статус мигрантов.

Сегрегирование трудовых ниш на «местные», «мигрантские» и «смешанные», использование нелегальных работников, процессы формирования этнически-трудовых сетей в 1990–2000-е годы были характерны и для других восточноевропейских стран.

### Внутренняя миграция

В 2006 г. во внутрирегиональной миграции в России продолжились тенденции, начавшиеся ранее.

#### *А. Стабилизация количества внутренних переселений.*

Экстраполяция данных о количестве межрегиональных переселений за январь – октябрь 2006 г. на весь год демонстрирует почти точный повтор картины 2004–2005 гг. (рис. 3), когда во внутрирегиональную миграцию вовлечено 0,6% населения страны, еще 0,75% переезжает внутри своих регионов.

#### *В. Сохранение направлений переселений, ареалов оттока и притяжения.*

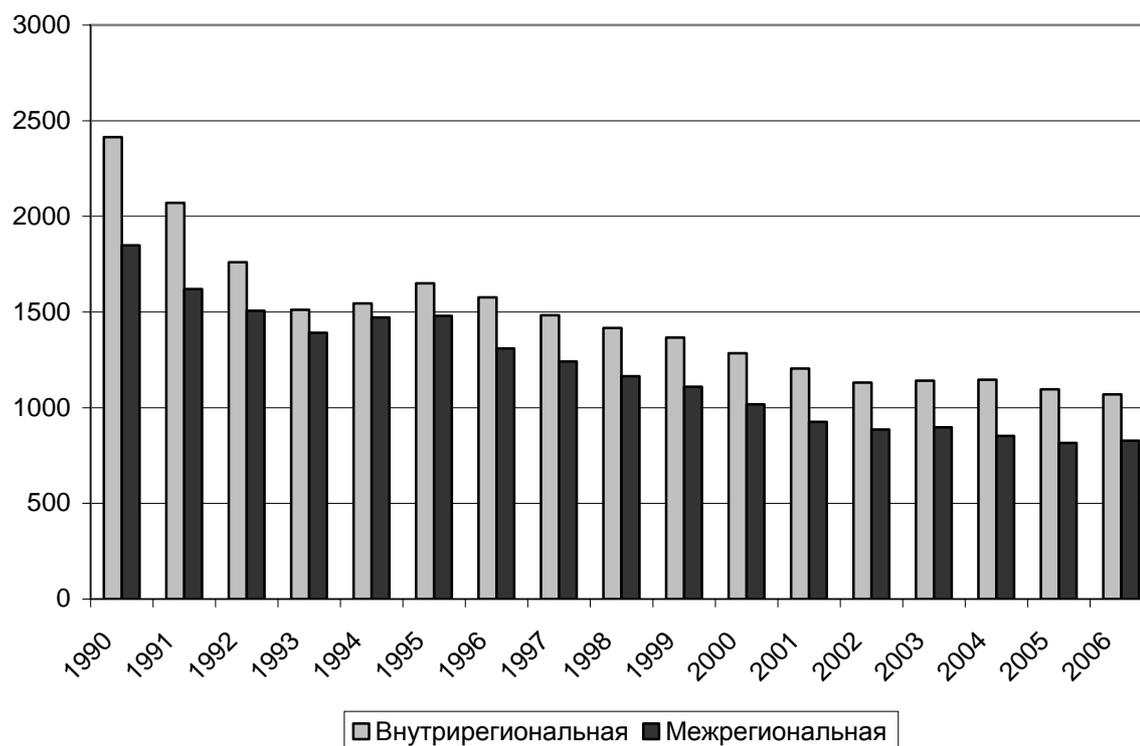
Генеральным вектором внутрироссийских переселений остается юго-западный. Только 2 федеральных округа – Центральный и Северо-Западный, в состав которых входят две российские столицы, имели положительный миграционный прирост. При этом интенсивность прироста от внутренней миграции Центрального округа почти в 4 раза выше, чем Северо-Западного. Главная причина различий между двумя округами- лидерами заключается в размере зоны, с которой активно привлекаются мигранты. Если Северо-Запад, как и раньше, рассчитывает только на север Европейской части страны, то Центр – почти на всю территорию страны.

<sup>25</sup> Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. М.: Гендальф, 2004. С. 496.

<sup>26</sup> Там же. С. 497.

<sup>27</sup> Данные исследования «Трансформация постсоветского пространства: отражение в миграциях» (2002–2005 гг.) (Грант Фонда Форда № 980-0789-3) Центра миграционных исследований.

<sup>28</sup> Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. М.: Гендальф, 2004.

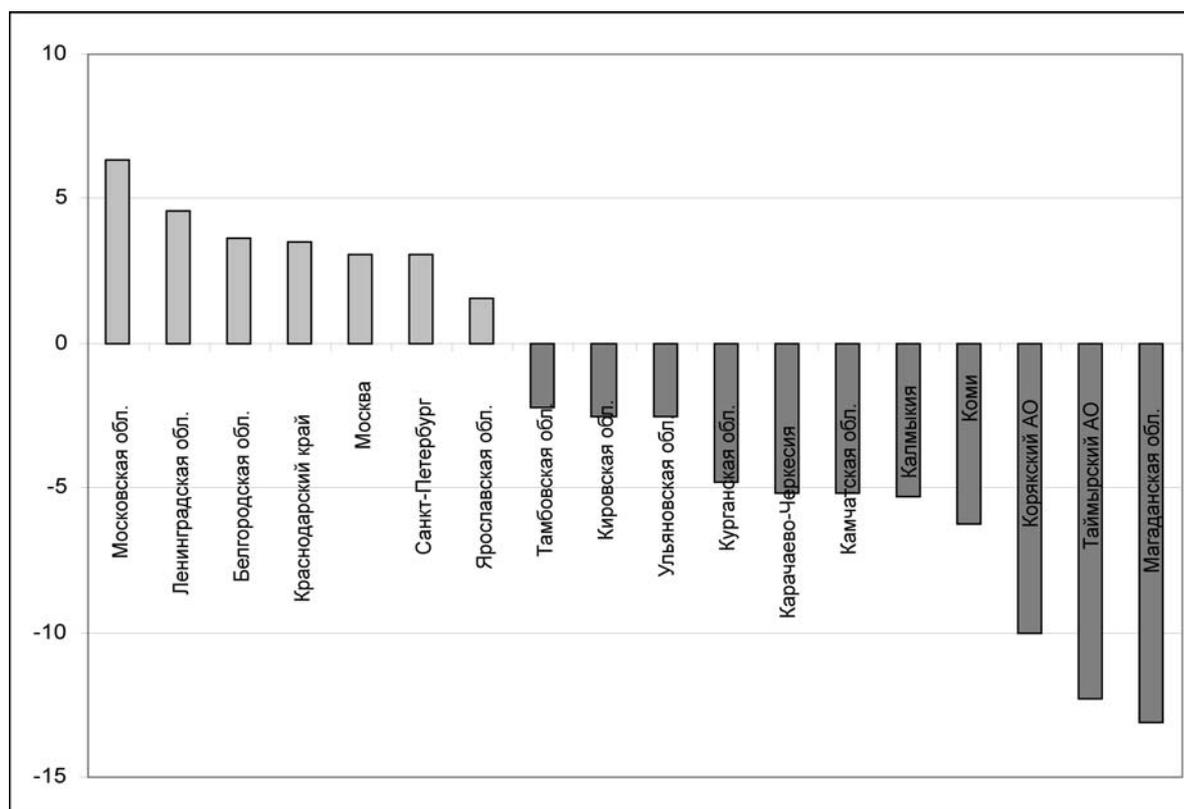


Источник: 1990–2005 гг. – данные Росстата, 2006 г. – оценка автора по данным Росстата за январь – октябрь 2006 г. <http://www.gks.ru>

Рис. 3. Внутренняя миграция в России в 1990–2006 гг. (тыс. чел.)

В противоположность Центру и Северо-Западу, уже давно – с начала 1990-х годов, Дальний Восток участвует в обмене населения со всеми округами. Не стал исключением и 2006 г., когда за 10 месяцев миграционная убыль регионов округа составила около 19 тыс. чел. Темпы ее снижаются из-за сокращения миграционного потенциала многих дальневосточных регионов, население которых убывает довольно существенно. Так, только за 5 лет – с 2001 по 2005 г. – округ потерял почти 130 тыс. чел., что, например, соответствует населению всей Магаданской области.

В 2006 г. только 20 российских регионов имели во внутрироссийских перемещениях миграционный прирост, остальные – миграционно убыточны. При этом 70% всего внутреннего миграционного прироста пришлось всего на 4 региона – на Москву и Санкт-Петербург с соответствующими областями. Таким образом, почти вся внутренняя нетто-миграция, связанная с перемещением постоянного места жительства, связывается со столичными агломерациями. Наибольшую интенсивность прироста демонстрирует Московская область (рис. 4) – сказываются преимущества масштабного и дифференцированного московского рынка труда в совокупности с более дешевым жильем и облегченными (по сравнению с Москвой) условиями регистрации. На противоположном полюсе – дальневосточные и сибирские регионы (особенно автономные округа), отдельные кризисные регионы Европейской части.



Источник: Информация о социально-экономическом положении России в 2006 г. <http://www.gks.ru>

**Рис. 4.** Интенсивность миграционного прироста во внутрироссийских миграциях. Январь – октябрь 2006 г. (чел. на 1000 чел.)

*С. Фактическое отсутствие аттрактивных регионов на востоке страны.*

Восточные регионы все менее привлекательны для внутренних мигрантов – лишь 4 региона (Республика Алтай, Агинский Бурятский автономный округ, Кемеровская и Томская области) имеют миграционный прирост, из них сколько-нибудь значим он лишь в Кемеровской области. Миграционным оттоком характеризуются и нефтедобывающие округа Западной Сибири, и регионы с некогда привлекательными городами-миллионерами (Новосибирская, Омская).

*Д. Увеличение социально-экономической дифференциации между регионами, рост дифференциации в реальных доходах и покупательной способности населения* становятся все более значимым фактором внутрироссийских миграционных перемещений. Одновременно с этим наличие большого и территориально компактного конгломерата хозяйственно и институционально похожих между собой «средних» по общему уровню социально-экономического развития регионов Европейской части страны снижает миграционную активность населения.

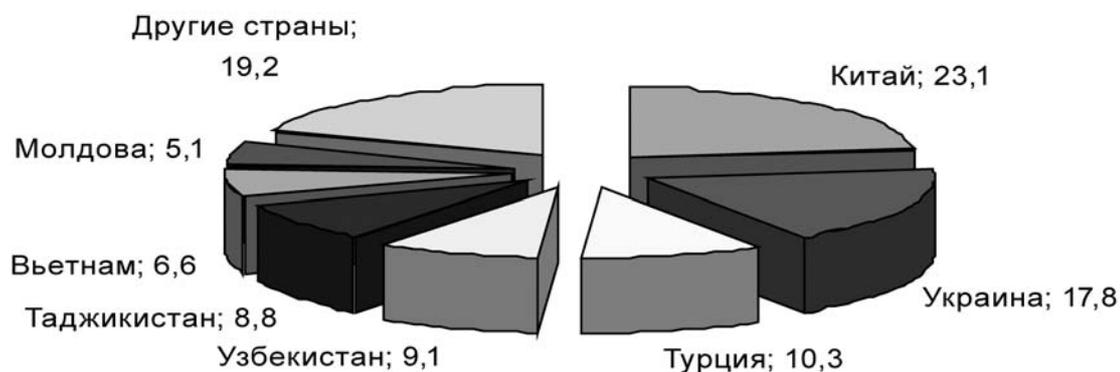
### Временная трудовая миграция

В 1990-е годы развитие временной трудовой миграции, преимущественно в рамках пространства СНГ, носило взрывной характер. Этот вид миграционного движения выполнял ряд важных экономических и социальных функций и приобрел массовое распространение, как это и характерно для всего мира.

По данным ФМС МВД России, привлечение иностранных работников в экономику на законных основаниях возросло со 129 тыс. чел. в 1994 г. до 702,5 тыс. чел. в 2005 г., т.е. в 5,4 раза. В 1-м полугодии 2006 г. в страну было привлечено 706 тыс. иностранных работников. По сравнению с аналогичным периодом 2005 г. численность иностранных граждан, осуществляющих легальную трудовую деятельность на российской территории, увеличилась в 1,5 раза. Продолжающийся бурный рост масштабов потоков временных трудовых мигрантов в Россию свидетельствует о наличии соответствующих потребностей на российском рынке труда и о массово выраженной привлекательности временных форм миграции по сравнению с постоянными. Последнее выражается в отсутствии необходимости покупать дорогостоящее жилье в России, полностью менять привычный образ жизни, обустраивать на новом месте семью.

Формат временной трудовой миграции предоставляет возможности игнорировать эти требования, но при этом иметь работу и доход. В связи с такими особенностями эта миграция наиболее характерна для мужчин (доля мужчин – 83%), из которых подавляющее большинство (более 90%) – в возрасте 18–49 лет.

По официальным данным, в 1-м полугодии 2006 г. в России работали граждане из 137 стран мира. Несмотря на обширную географию, только 7 стран дают около 70% всех легально привлеченных иностранных работников (рис. 5).



Источник: Данные ФМС МВД России.

Рис. 5. Страны – поставщики иностранной рабочей силы в Россию, их доля (в %) в привлеченных иностранных работниках в 1-м полугодии 2006 г.

Круг стран – экспортеров временной рабочей силы в Россию сложился еще в начале 1990-х годов. С тех пор менялась лишь их доля в общем объеме привлекаемых работников. Основное изменение связано с постоянным снижением украинского сегмента (для сравнения: в 1994 г. доля Украины составляла 43%) и ростом роли среднеазиатских стран.

Как и в предыдущие годы, привлекаемые иностранные работники концентрировались в нескольких секторах экономики – это строительство (40%); оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств (28%); сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (5%); обрабатывающие производства (8%); транспорт и связь (4,5%) (данные ФМС МВД России). Как и в большинстве стран мира, важнейшая причина, генерирующая занятость иностранной рабочей силы, – ее нехватка в отдельных секторах экономики, профессиях и видах деятельности. Прежде всего, это те сферы занятости, которые характеризуются большим количеством непривлекательных рабочих мест. Поэтому даже при наличии в стране безработицы в России и ее отдельных регионах сохраняется потребность в рабочей силе определенной квалификации. Возникают неизбежные «ножницы». С одной стороны, Россия, как и всякая другая страна, позиционирующая себя как развитая, хочет принимать квалифицированную рабочую силу. С другой стороны, в условиях постиндустриализма, когда резко повышаются требования национальной рабочей силы к качеству рабочего места и когда в силу этого местная рабочая сила не готова занимать непрестижные рабочие места, увеличивающиеся потребности в дворниках, уборщиках, нянях, грузчиках, озеленителях и т.п. профессий, диктуют необходимость их импорта.

При всей неясности реальных масштабов присутствия на российском рынке труда иностранной рабочей силы, видимо, ее отраслевая структура в целом повторяет распределение официально привлеченной иностранной рабочей силы.

Невысокая в целом доля официально регистрируемой иностранной рабочей силы в численности занятых (около 1%) – существенно меньшая, чем в развитых странах мира<sup>29</sup> – оказывается значительной в отдельных регионах страны (в столичных городах, нефтегазодобывающих округах Сибири, в Приморском крае, Еврейской автономной области, Сахалинской области) и оказывает гораздо большее влияние на локальные рынки труда, нежели на национальный.

Несмотря на распространенное в обществе мнение о том, что мигранты занимают рабочие места местного населения и тем самым влияют на уровень зарплат и безработицу<sup>30</sup>, четкой зависимости между объемами официально

<sup>29</sup> Доля иностранных работников составляет 24,6% среди рабочей силы Австралии, 18,1% – Швейцарии, 11,7% – США, 10,0% – Австрии, 8,8% – ФРГ, 5,8% – Франции (Migration Policy Issues. IOM. № 2. March. 2003. P. 2.

<sup>30</sup> Данные опроса Левада-Центра (июль 2005 г.) свидетельствуют, что 35% респондентов отрицательно относятся к притоку мигрантов, так как мигранты занимают рабочие места, на которых могли бы трудиться местные жители. (Мукомель В.И. Миграционная политика России: постсоветские контексты. М., 2005. С. 203.)

привлеченной иностранной рабочей силы и уровнем безработицы в России не выявляется. В частности, на фоне увеличения в 2005 г. численности иностранной рабочей силы в России общая численность безработных в стране снизилась. Впрочем, отсутствие влияния миграции на безработицу диагностируется и в ряде развитых стран мира<sup>31</sup>.

Таким образом, главным итогом прошедшего года в сфере миграции следует считать не реально произошедшие изменения в масштабах и структуре миграционных потоков, а активный процесс миграционного законодательства, порождающий неоднозначные ожидания грядущих перемен.

#### **4.4. Отрасли социально-культурной сферы**

##### *4.4.1. Образование*

Направления развития российской системы образования в 2006 г. определялись преимущественно следующими факторами:

- 1) демографической ситуацией;
- 2) ростом бюджетного финансирования;
- 3) внедрением в общем образовании нормативного подушевого принципа финансирования;
- 4) развертыванием приоритетного национального проекта «Образование»;
- 5) внедрением Единого государственного экзамена.

В прошлом году продолжались и начинались новые эксперименты в образовательной сфере. В частности, были продолжены эксперименты по введению Единого государственного экзамена (ЕГЭ), профильного обучения в старшей школе, по структуре и содержанию общего образования. В числе новых экспериментов можно выделить начало эксперимента по переходу на нормативное подушевое финансирование в начальном и среднем профессиональном образовании, создание многоуровневых образовательных учреждений на базе ведущих учреждений начального профессионального образования (НПО) и среднего профессионального образования (СПО), реализацию программ подготовки практико-ориентированных бакалавров на базе ведущих колледжей и др.

В 2006 г. в системе образования обозначился переход на отраслевую систему оплаты труда. Одна из новой (отраслевой) модели оплаты труда в общем образовании была фактически апробирована в Тюменской области. Летом 2006 г. к этому эксперименту подключилась Самарская область. Очевидно, в 2007 г. в ходе реализации комплексных региональных проектов в рамках национального проекта по образованию будет продолжено внедрение новых моделей отраслевой системы оплаты труда.

*1. Демографическая ситуация* в образовании в 2006 г. характеризовалась сокращением или прекращением роста контингента обучаемых. Она по-разному проявляла себя на разных уровнях образовательной системы. Наиболее остро до последнего времени демографический спад проявлялся в

---

<sup>31</sup> Там же. С. 204.

школьном образовании. Напротив, системы профессионального образования – начального, среднего и высшего – вплоть до 2004–2005 гг. переживали рост контингента. В 2004 г. негативная демографическая волна докатилась до системы начального профессионального образования – общая численность обучающихся в НПО стала уменьшаться (за год на 2,7%), одновременно начали сокращаться приемы в учебные заведения среднего профессионального образования и в платный сектор государственного высшего образования, но общий рост контингента как в СПО, так и в высшем профессиональном образовании (ВПО) продолжался. В 2005 г. началось уже сокращение приема на бюджетной основе в государственные вузы, выраженной стала конкуренция за абитуриентов между вузами и учебными заведениями СПО. Впервые с 2000 г. в 2005/06 учебном году стал сокращаться прием в негосударственные вузы (табл. 6).

Таблица 6

**Динамика приема в государственные и негосударственные вузы в 2000–2006 гг. (тыс. чел.)**

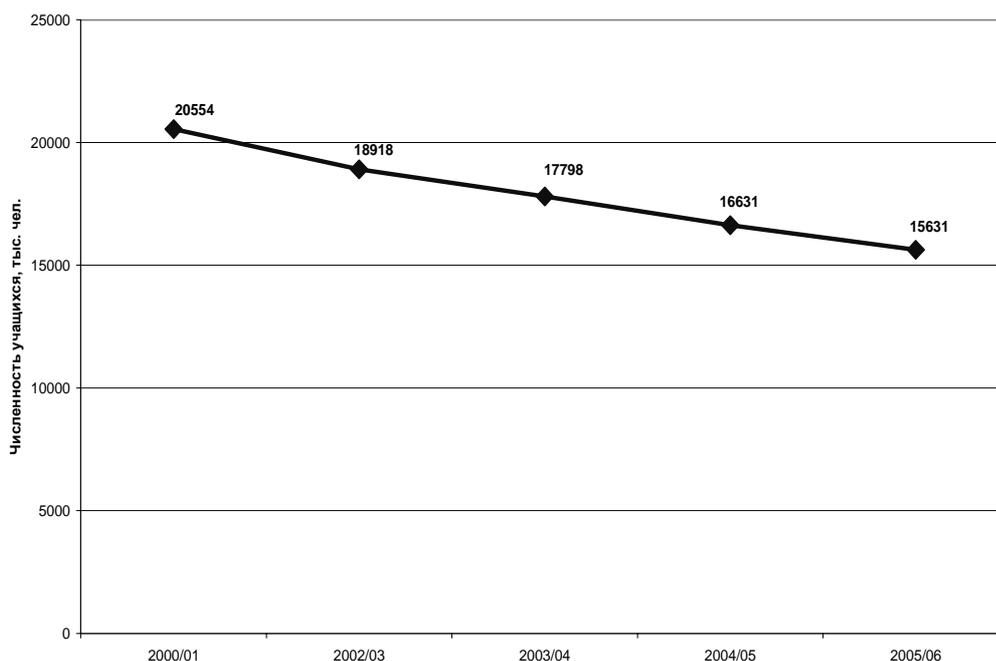
Годы	Государственные и муниципальные вузы			Негосударственные вузы
	Всего	Прием на бюджетной основе	Прием на платной основе	
2000/01	1140,3	586,8	553,5	152,2
2001/02	1263,5	587,9	675,6	198,2
2002/03	1299,9	608,0	691,9	204,0
2003/04	1411,7	622,6	789,1	231,7
2004/05	1384,5	628,6	755,9	274,5
2005/06	1362,7	609,7	753,0	268,0

Источник: Росстат.

В целом по системе высшего образования прием в вузы в 2005/06 учебном году сократился на 1,6%, при этом прием на бюджетные места снизился на 3,0%. Вместе с тем сокращение приема в государственные вузы на платные места составило всего 0,4%. Косвенным образом политика приема в вузы последних лет свидетельствует о том, что государство в условиях демографического спада взяло курс на относительное сокращение бюджетных мест, оставаясь, однако, в рамках законодательной нормы, согласно которой в государственных высших учебных заведениях на бюджетной основе должно обучаться не менее 170 чел. на 10 000 чел. населения. В 2005/06 учебном году число студентов в России составило 495 чел. на 10 000 чел. населения, при этом на бюджетной основе обучалось 210 чел. Вместе с тем доля приема на бюджетной основе в общей численности студентов, принятых на 1-й курс государственных вузов, все последние годы падает. В связи с уменьшением выпусков из школ сокращение бюджетного контингента государственных вузов может быть, в принципе, доведено до величины, обеспечивающей упомянутую выше законодательную норму, т.е. на бюджетной основе в государственных вузах России должно будет учиться 2,45–2,5 млн чел. В этом случае прием на бюджетные места должен составлять не более 500 тыс. чел. в год (с учетом отсева). Однако, поскольку снижение школьных выпусков продолжит-

ся до уровня 850–900 тыс. чел. в год (расчетная цифра на 2010 г.), доля тех, кого будут принимать в государственные вузы на платной основе, сократится по крайней мере до 40–45% (против современных 55%), но это произойдет только в том случае, если сохранится существующий все последние годы «навес», когда прием в вузы значительно (почти на 15–20%) превышает число выпускников школ. В противном случае, т.е. при исчезновении указанного «навеса», доля платных студентов в государственных вузах может еще больше сократиться. В этих условиях возникает вопрос о судьбе негосударственных вузов и филиалов государственных и негосударственных высших учебных заведений (в 2005/06 учебном году число негосударственных вузов достигло 413, а суммарное количество филиалов государственных и частных вузов приблизилось к 2000). Решающее значение в конкуренции за студента между государственным и негосударственным секторами высшего образования будет в ближайшем будущем играть соотношение платы за обучение в этих секторах.

В школьном образовании в 2006 г. продолжился спад контингента. В 2005/06 учебном году численность учащихся общеобразовательных школ сократилась по сравнению с предыдущим годом на 6,0% (рис. 6).



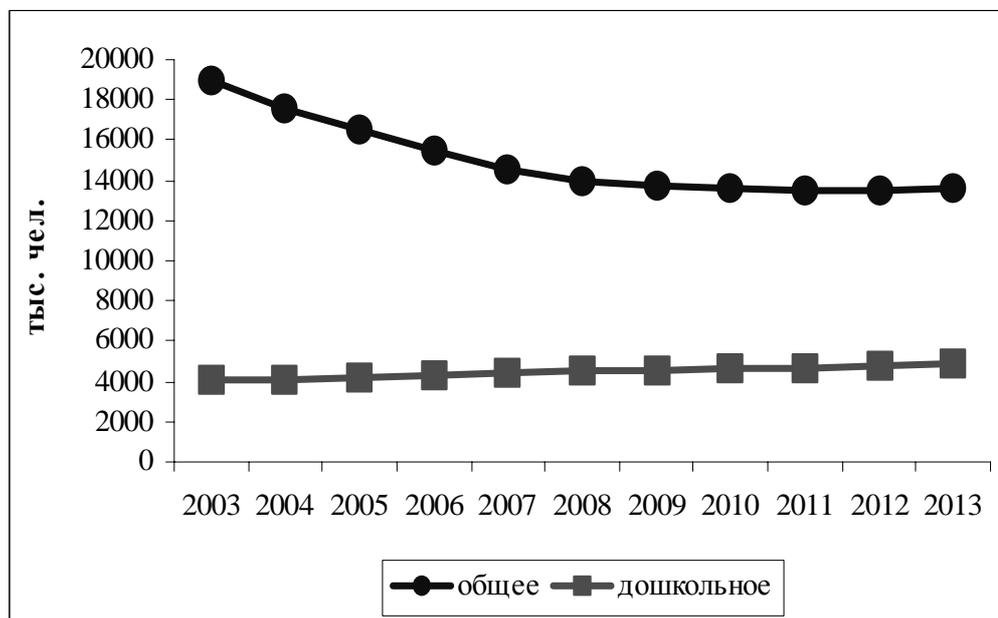
Источник: Росстат.

Рис. 6. Численность учащихся общеобразовательных учреждений в 2000/01–2005/06 учебных годах (тыс. чел.)

Всего же за период 2000–2006 гг. число учащихся в общеобразовательных школах уменьшилось почти на 1/4. Следствием этого процесса стало значительное сокращение сети школ и числа учителей. С 2000/01 по 2005/06 учебный год сеть школ стала меньше примерно на 1200–1300 школ в год, но в

2005/06 учебном году она уменьшилась значительно сильнее – более чем на 1700 школ. Вместе с тем следует отметить, что при сокращении контингента на 25% школ стало меньше всего на 8%, а учителей – на 10,1%. При этом в 2005/06 учебном году при снижении числа учащихся на 6% число учителей уменьшилось лишь на 2,4%. В результате все последние годы сокращалось число учащихся, приходящихся на 1 учителя: с 11,7 чел. в 2000/01 учебном году до 9,9 в 2005/06 учебном году. При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что в негосударственных школах процесс был противоположным – численность учащихся росла (в 2005/06 учебном году по сравнению с предыдущим годом на 2,8%), а число учителей оставалось стабильным. В то же время в частных школах на 1 учителя приходится не более 4 учащихся. Эти цифры во многом свидетельствуют о неэффективной организации системы общего образования в Российской Федерации в целом. Правда, необходимо учитывать огромные российские расстояния, низкую плотность населения во многих регионах и плохую транспортную инфраструктуру. Таким образом, низкая эффективность самой системы образования в значительной мере определяется указанными внешними факторами.

Снижение школьного контингента по демографическим причинам продлится еще несколько лет (вплоть до 2010 г.), после чего начнется его стабилизация (рис. 7).



Источник: Росстат.

Рис. 7. Динамика числа обучающихся в дошкольных образовательных учреждениях и школах. В дошкольном образовании в 2006 г. наблюдался рост числа воспитанников, хотя и небольшой (см. рис. 7). Он был обусловлен двумя причинами: с одной стороны, с конца 1990-х годов начался рост числа рождений (с 9,0 родившихся на 1000 чел. населения до 10,2), что привело к увеличению контингента дошкольных образовательных учреждений (ДОУ), а с

другой – возрос охват детей дошкольного возраста услугами дошкольных учреждений, так как экономический рост привел к тому, что матери стали стремиться отдать детей в детские сады и выйти на работу. На начало 2006 г. число детей, нуждавшихся в устройстве в ДОУ, превысило, по предварительным оценкам, 830 тыс. чел. Между тем охват детей 5–6 лет дошкольным образованием все еще остается низким – он не превышает в среднем по стране 60%, что привело в 2004 г. к постановке вопроса о введении в России предшколы, особенно для детей из малообеспеченных детей, с тем чтобы подготовить их к обучению в общеобразовательной школе. Эта мера позволила бы выравнять стартовые условия для учащихся из разных доходных групп населения, повысить качество образования в начальной школе. В 2006 г. работа по организации предшколы продолжалась, но внятного решения о том, когда она будет введена, принято не было.

*2. Рост бюджетного финансирования.* В 2000–2006 гг. расходы на образование росли как из государственных, так и из частных источников. С 2000 по 2003 г. доля бюджетных расходов (из бюджетов всех уровней) на образование в ВВП существенно увеличилась, а затем она фактически стабилизировалась при росте абсолютных объемов. Аналогичным образом обстояло дело с расходами на образование федерального бюджета, в том числе на высшее профессиональное образование (ВПО) (табл. 7)<sup>32</sup>.

Таблица 7

**Расходы федерального бюджета на образование**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Расходы федерального бюджета на образование (млрд руб.)	38,1	54,5	81,7	99,8	121,6	160,5	201,6	278,0
Расходы федерального бюджета на высшее образование (млрд руб.)	22,5	31,3	44,4	56,8	72,1	114,7	155,1	214,0
Доля расходов федерального бюджета на образование в ВВП (%)	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,9
Доля расходов федерального бюджета на высшее образование в ВВП (%)	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7
Доля расходов на образование в расходах федерального бюджета (%)	3,8	4,1	4,1	4,1	4,9	4,6	4,7	5,1
Доля расходов на высшее образование в расходах федерального бюджета (%)	2,3	2,4	2,2	2,3	2,8	3,2	3,6	3,9

Источник: Росстат, Минфин РФ.

Частные (негосударственные) расходы на образование в России в статистике фиксируются как «Объем платных услуг системы образования» с учетом

<sup>32</sup> Поскольку принят федеральный бюджет на 2007 г., в данной таблице учтены и расходы на образование из федерального бюджета на 2007 г.

оценки скрытой и неформальной деятельности. Динамика объема платных услуг системы образования показывает их стабильный рост, темпы которого обгоняют темпы роста бюджетных расходов на образование (табл. 8).

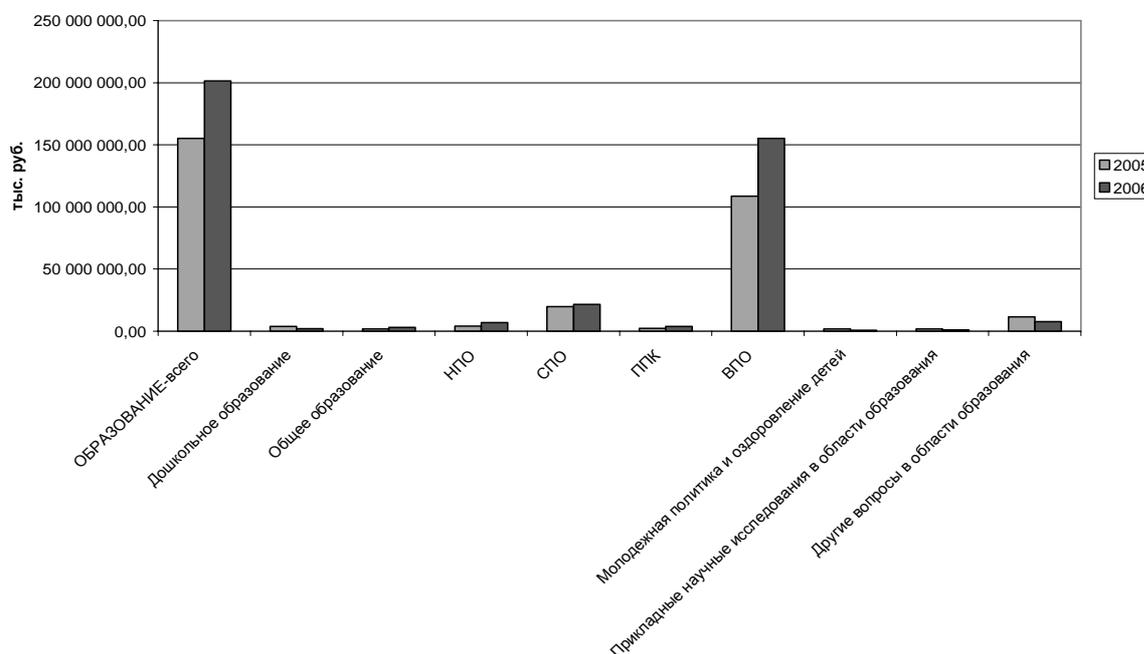
Таблица 8

**Объем платных услуг системы образования в 2000–2006 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (оценка)
Объем платных услуг системы образования, млрд руб.	41,5	56	72,9	95,4	118,7	147	183,8
В % к ВВП	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,75

Источник: Росстат, расходы населения в 2006 г. – по оценке автора.

В 2006 г. расходы федерального бюджета на образование резко увеличились по сравнению с 2005 г. Особенно заметным указанный рост был в высшем образовании, которое согласно разграничению полномочий между уровнями власти отнесено к федеральному ведению. В 2005 г. произошла передача практически всех учреждений НПО в ведение субъектов Российской Федерации (в федеральном ведении осталось только 250 учреждений НПО из более 3800) и части учреждений СПО. Соответственно большая часть федеральных расходов на образование оказалась сосредоточена на финансировании высшего образования. Если сравнить расходы федерального бюджета по уровням образования в 2005 и 2006 гг., то получится следующая картина (рис. 8).



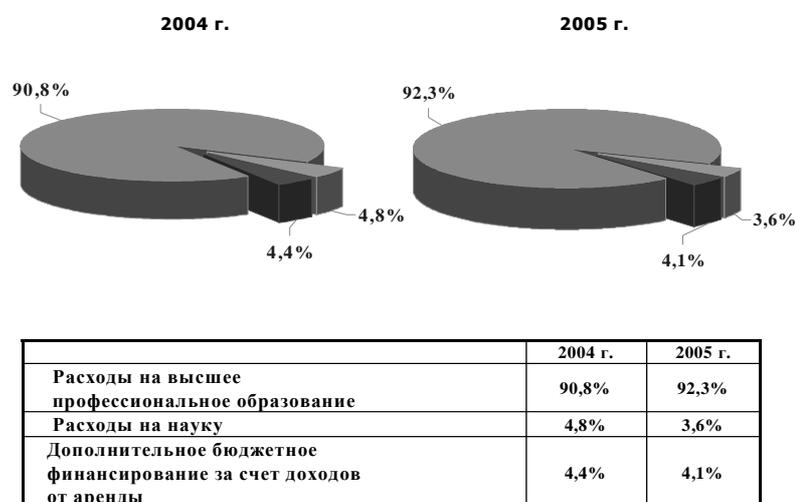
Источник: Росстат, Минфин РФ.

Рис. 8. Расходы федерального бюджета на образование в 2005 и 2006 гг.

В 2005 г. доля расходов на высшее образование в федеральном бюджете составляла 70%, в 2006 г. она выросла почти до 77%. При общем росте

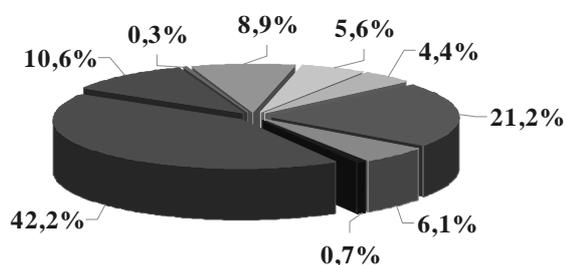
финансирования образования из федерального бюджета в 1,3 раза расходы на высшую школу выросли в 1,43 раза. Поскольку бюджетный контингент в 2006 г. остался практически тем же, то изменения в финансировании привели к тому, что резко выросли бюджетные расходы в расчете на 1 студента, обучающегося на бюджетной основе, в государственных вузах: в 2004 г. *средние бюджетные расходы* на обучение 1 такого студента-бюджетника составляли всего 18 тыс. руб., в 2005 г. – 25,6 тыс. руб., а в 2006 г. они достигли 37,5 тыс. руб., т.е. за 3 года они увеличились более чем в 2 раза в текущих ценах.

Следует также учитывать, что бюджетное финансирование обучения в высшей школе ведется по приведенному контингенту, когда «вес» студента очной формы обучения равняется 1, очно-заочной (вечерней) формы – 0,2, а заочной – 0,1. В 2005/06 учебном году на очной форме обучалось 65%, на вечерней – 5%, а на заочной – 30% студентов-бюджетников. Это означает, что в 2006 г. расходы на обучение 1 студента-бюджетника очной формы обучения составили 54,2 тыс. руб. В эту цифру входят только расходы на оказание собственно образовательной услуги<sup>33</sup> (рис. 9), при этом для обеспечения сопоставимости расходов федерального бюджета в расчете на 1 студента (т.е. платы государства вузу за подготовку 1 студента) и платы за обучение студентов, обучающихся на платной основе, расходы на стипендиальное обеспечение не учитывались (рис. 10).



**Рис. 9.** Структура бюджетного финансирования вузов, подведомственных Рособразованию, 2004 и 2005 гг.

<sup>33</sup> Структура бюджетного финансирования вузов, подведомственных Рособразованию, приведена за 2004 и 2005 гг., поскольку данные за 2006 г. пока отсутствуют, но можно предположить что различия в структуре будут небольшими.



42,2%	Зарботная плата
10,6%	Начисления на оплату труда
0,3%	Услуги связи
8,9%	Коммунальные услуги
5,6%	Услуги по содержанию имущества
4,4%	Прочие услуги
21,2%	Стипендия
6,1%	Увеличение стоимости основных средств
0,7%	Увеличение стоимости материальных запасов

*Рис. 10.* Структура фактических расходов вузов, подведомственных Рособразованию, за счет бюджетных средств в 2005 г.

В последние годы в общем объеме расходов населения на образование (по предварительной оценке, в 2006 г. это почти 184 млрд руб.) его расходы на высшее образование составляли примерно 50%.

Если соотнести расходы населения на высшее профессиональное образование с расходами федерального бюджета на эти цели, то доля первых постоянно уменьшалась: с 83,8% в 2003 г. до 59,3% в 2006 г.<sup>34</sup> от общего объема финансирования системы ВПО из федерального бюджета (*рис. 11*).

В последние годы усилился контроль налоговых органов за тем, чтобы бюджетные средства не использовались на обучение платных студентов. В силу того, что в 2005 г. и особенно в 2006 г. бюджетное финансирование высшего образования, как уже отмечалось выше, стало расти ускоренными темпами, стоимость платного обучения также вынуждена была увеличиваться достаточно быстро. Это подтверждается статистическими данными о росте стоимости платного обучения (*рис. 12, табл. 9 и 11*).

<sup>34</sup> В 2003 г. доля расходов населения на высшее образование по отношению к расходам федерального бюджета на эти цели достигла своего пика, составив почти 84%, в 2006 г. она сократилась до 59,3%. В 2007 г., по прогнозу авторов, она может уменьшиться до 58,4%.

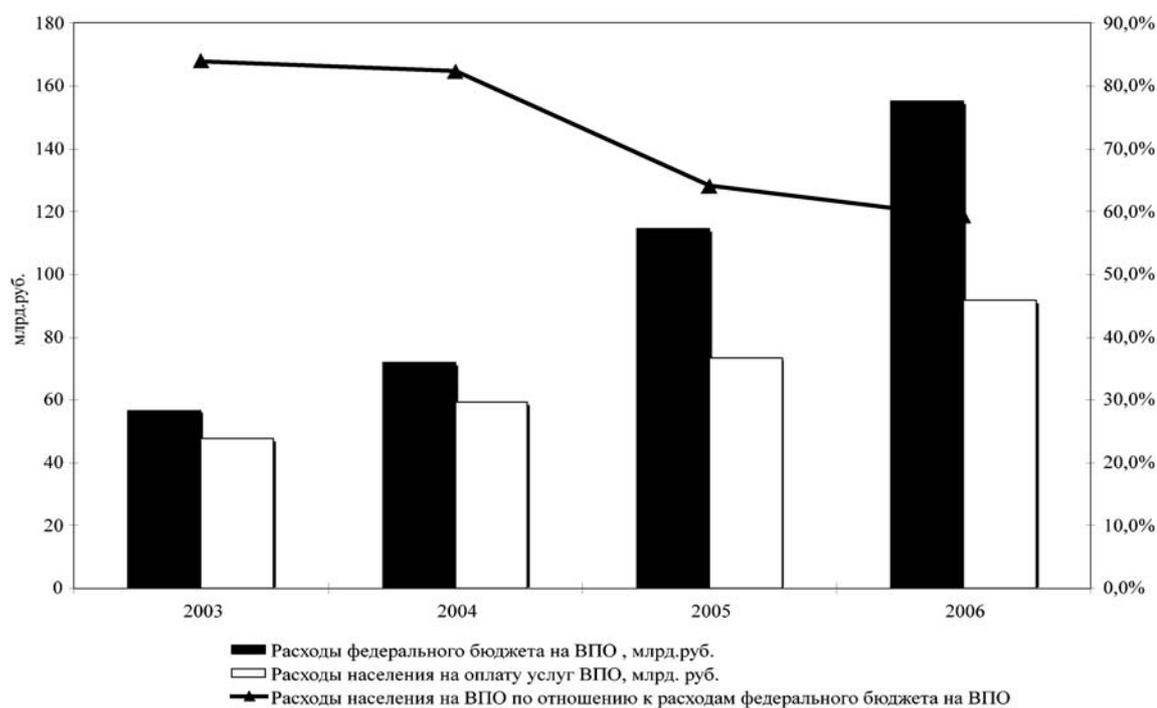


Рис. 11. Расходы на высшее образование федерального бюджета в 2003–2006 гг. и расходы населения на оплату обучения в государственных вузах

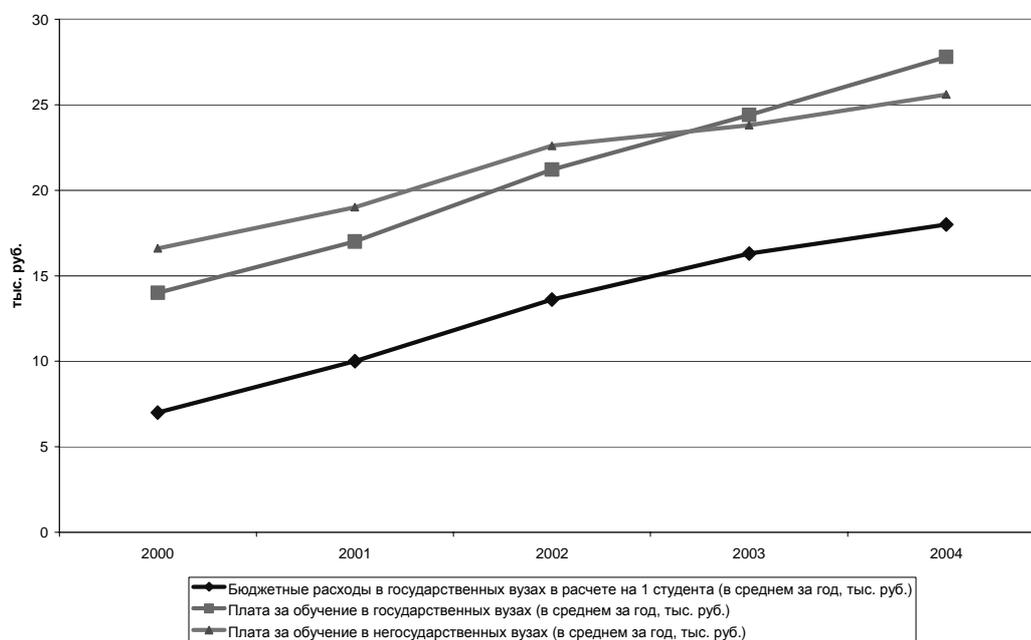


Рис. 12. Бюджетные расходы на 1 студента и плата за обучение в государственных и негосударственных вузах в 2000–2004 гг.

С 2003 г. плата за обучение в государственных вузах стала выше, чем в негосударственных вузах. Это можно было расценить как показатель того, что государственные вузы по качеству образования выиграли конкурентную борьбу у негосударственных высших учебных заведений, поэтому потребитель готов платить за обучение в государственных вузах больше, чем в негосударственных. Эта версия легко принималась, так как мнение о второсортности негосударственного образования достаточно широко (и прочно) распространено как в обществе, так и в вузовской среде. Представляется, однако, что причина указанного «выигрыша» коренится в другом – в росте бюджетных расходов в расчете на 1 студента-бюджетника и, как уже отмечалось, в позиции налоговых органов, когда плата за обучение в государственных вузах должна была быть не меньше аналогичных бюджетных расходов. В 2003 г. по требованию налоговых органов были подняты цены обучения в вузах, где они были ниже бюджетных расходов в расчете на 1 студента. Например, они выросли с 9–12 тыс. руб. (300–400 долл. по тем временам) до 16,5 тыс. руб. (550 долл.), т.е. на 37,5–85%, что было огромным увеличением стоимости платного обучения для населения многих дотационных регионов<sup>35</sup> (табл. 9).

Таблица 9

**Рост бюджетных расходов в расчете на 1 бюджетного студента и платы за обучение для платных студентов в 2000–2004 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004
Бюджетные расходы в государственных вузах в расчете на 1 студента (в среднем за год, тыс. руб.)	7,0	10,0	13,6	16,3	18,0
Темп роста бюджетных расходов в расчете на 1 студента в государственных вузах (в % к предыдущему году)	100	142,9	136,0	119,9	110,4
Плата за обучение в государственных вузах (в среднем за год, тыс. руб.)	14,0	17,0	21,2	24,4	27,8
Темп роста платы за обучение в государственных вузах (в % к предыдущему году)	100	121,4	125,3	115,1	114,0
Плата за обучение в негосударственных вузах (в среднем за год, тыс. руб.)	16,6	19,0	22,6	23,8	25,6
Темп роста платы за обучение в негосударственных вузах (в % к предыдущему году)	100	114,4	118,9	105,3	107,6

В то же время рост доходов населения в 2003–2005 гг. был таков, что государственные вузы в этот период еще могли частично компенсировать нехватку бюджетных средств за счет платных студентов, поскольку темпы роста среднедушевых доходов обгоняли темпы роста платы за обучение (табл. 9 и 10).

<sup>35</sup> Следует отметить, что этот момент сыграл крайне отрицательную роль в эксперименте по введению государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). В 2003 г., на втором году эксперимента, плата за обучение резко повысилась, что было связано с требованием налоговых органов, но населением это было воспринято как непосредственное следствие введения ГИФО.

Таблица 10

**Динамика среднедушевых денежных доходов населения  
в 2000–2005 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Среднедушевые денежные доходы населения (в месяц, руб.)	2281	3062	3947	5170	6410	8023
Темп роста среднедушевых денежных доходов населения (в % к предыдущему году)	100	134,2	128,9	130,9	124,0	125,1

Источник: Росстат.

С 2005 г. ситуация начинает принципиально меняться: бюджетные расходы на образовательную деятельность в расчете на 1 студента практически сравниваются со средней платой за обучение в государственных вузах. При этом население, в огромной степени втянутое в систему платного высшего образования, начинает исчерпывать возможности наращивания платы за обучение, поскольку темпы роста платы за обучение в государственных вузах начинают обгонять темпы роста среднедушевых доходов населения (табл. 10 и 11).

Таблица 11

**Рост бюджетного финансирования вузов и оценка роста платы  
за обучение в государственных вузах в 2005–2007 гг.**

	2005	2006	2007
Бюджетные расходы в государственных вузах в расчете на 1 студента (в среднем за год, тыс. руб.)	25,6	37,5	54,2
Темп роста бюджетных расходов в расчете на 1 студента в государственных вузах (в % к предыдущему году)	100	146,1	138,5
Плата за обучение в государственных вузах (в среднем за год, тыс. руб.)	31,2	38,7 (оценка)	54,5 (прогноз)
Темп роста платы за обучение в государственных вузах (в % к предыдущему году)	100	124,0	137,0

То обстоятельство, что в 2007 г. плата за обучение в государственных вузах *должна* будет превысить в среднем 54,5 тыс. руб. в год, представляется крайне нагрузочным для населения, что может серьезно изменить ситуацию в высшем образовании.

Положение конечно же будет варьироваться по субъектам Российской Федерации. Однако следует учитывать, что большая часть расходов населения на образование в целом и на высшее образование особенно приходится на столичные города – Москву и Санкт-Петербург, а также на Московскую, Тюменскую и Свердловскую области. В остальных регионах «вынужденный» повышением бюджетного финансирования рост стоимости платного образования может привести к тому, что значительная часть населения начнет отсекается от его услуг. При этом данный процесс прежде всего затронет дотационные регионы, где среднедушевые доходы населения остаются низкими. По нашим расчетам, в 2004 и 2005 гг. в 32 регионах темпы роста среднедушевых

доходов были ниже, чем в среднем по стране<sup>36</sup>. Таким образом, все эти регионы находятся в зоне риска, за исключением Москвы, где средний уровень доходов (по абсолютным значениям) пока позволяет выдерживать быстрое повышение платы за обучение, но на оплату образования (не только вузовского) тратится все большая часть семейного дохода. Кроме указанных регионов, в зону риска войдут субъекты Федерации, в которых темп роста среднедушевых денежных доходов в последние годы обгонял среднероссийский уровень, но абсолютная величина среднедушевых доходов оставалась низкой. Это еще 6 регионов. Таким образом, уже в 2005 г. 37 регионов вошли в зону риска по оплате населением услуг высшего образования<sup>37</sup>.

В 2006 г. прирост среднедушевых доходов населения составил 23,5%, а прирост бюджетных расходов на образование в расчете на 1 студента – более 46%. Если предположить, что темпы роста среднедушевых доходов по субъектам Федерации существенно не изменятся в среднегодовом исчислении (а, судя по полугодовым данным, это так), то в зону риска по доступности платных услуг высшего образования уже начали входить большинство российских регионов. Согласно бюджету 2007 г. прирост бюджетных расходов на образование в расчете на 1 студента составит, как уже отмечалось, 38,4%, что делает данную тенденцию еще более выраженной.

Соответственно в ближайшее время должна быть сформирована определенная политика в сфере высшего образования относительно платного обучения студентов в государственных вузах. На фоне сокращения контингентов обучаемых в высшей школе и начавшегося сокращения бюджетного приема ставка вроде бы была сделана на сохранение достаточно большого контингента платных студентов. Вместе с тем рост бюджетного финансирования, как уже было отмечено, может начать ограничивать доступ населения многих российских регионов к платному образованию. В совокупности эти 2 фактора – некоторое сокращение бюджетных мест и «вынужденное» увеличение стоимости платного обучения – могут привести к росту социальной напряженности в отдельных субъектах Федерации, а также поставить под удар финансовое положение многих региональных вузов.

В этом контексте может возникнуть осмысленная постановка вопроса о развитии образовательного кредитования, которая до сих пор озвучивается в весьма общем виде (хотя уже анонсирован эксперимент по его развитию).

При рассмотрении вопроса о развитии образовательного кредита следует учитывать, что в настоящее время во многих дотационных регионах вузы

---

<sup>36</sup> За 2006 г. Росстат дает пока данные по среднедушевым доходам населения по субъектам РФ только за сентябрь.

<sup>37</sup> Вместе с тем отметим, что средняя плата за обучение в московских государственных вузах в 2003 г. (в последнем году, по которому есть официальные данные) составляла 42,4 тыс. руб. в год при средней по России стоимости платного обучения 24,2 тыс. руб. (превышение в 1,7 раза) и при бюджетных расходах в расчете на 1 студента 16,3 тыс. руб. (превышение в 2,6 раза). Вряд ли при быстром росте бюджетных расходов даже Москва сможет сохранить это соотношение, скорее всего, в ней «стоимость» бюджетного и «стоимость» платного обучения начнут постепенно сближаться.

играют роль социальных сейфов для молодежи. Это связано с высоким уровнем безработицы населения, и сокращение доступа к высшему образованию на указанных территориях может породить серьезные социальные проблемы (застойная молодежная безработица, сопровождаемая ростом вовлеченности молодежи в криминальные и экстремистские группировки, повышение уровня наркомании и алкоголизма и т.п.). В силу этого в таких регионах необходимо крайне взвешенно решать проблему доступности высшего образования для молодежи и сохранения сети вузов.

Этот момент должен учитываться при выборе возможных схем развития образовательного кредитования и участия в них государства. Среди возможных схем можно выделить следующие:

- 1) льготный образовательный кредит под гарантии государства выдается платным студентам (абитуриентам) тех регионов, где собственный потенциал населения по оплате услуг высшего образования близок к исчерпанию;
- 2) в наиболее проблемных регионах расширяется бюджетный прием, в остальных регионах облегчается доступ населения к образовательному кредиту;
- 3) расширяется бюджетный прием в ведущие вузы страны (в вузовских центрах), а молодежь проблемных регионов получает облегченный доступ к студенческим кредитам (т.е. к кредитам на сопутствующие образованию расходы на льготных условиях);
- 4) возможна комбинация перечисленных выше подходов.

Каждая из предложенных схем имеет свои положительные и отрицательные стороны, соответственно социальные, экономические, правовые и образовательные последствия их реализации должны быть специально изучены.

*3. Внедрение нормативно-подушевого финансирования в общем образовании.* Идея нормативно-подушевого финансирования общего образования была выдвинута еще в советское время (в 1988 г.) при разработке нового хозяйственного механизма деятельности школы.

В ст. 41 Закона «Об образовании» 1992 г. было задекларировано, что финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе нормативов финансирования, определяемых в расчете на 1 обучающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения. Но этот закон не дал необходимых ответов на вопросы, без решения которых введение нормативно-подушевого финансирования было крайне затруднено. В частности, без ответа остались следующие вопросы:

- Подушевой норматив определяется потребностью в средствах или возможностями бюджета? Другими словами, норматив финансирования покрывает полностью потребность образовательного учреждения в средствах или он обеспечивает столько средств, сколько в данный момент способен выделить на образовательный процесс бюджет?

- Норматив фиксирует минимально необходимую потребность в средствах в расчете на 1 учащегося или «нормальную» потребность, т.е. сложившуюся норму?
- Подушевой норматив обеспечивает наиболее эффективное использование имеющихся бюджетных средств образовательным учреждением или это экономический механизм, нацеленный на наиболее эффективное распределение наличных ресурсов между образовательными учреждениями?
- Подушевой норматив должен быть единым для всех школ или дифференцированным (если отвлечься от объективной региональной дифференциации)?

В результате более 10 лет данная статья закона была неработающей, поскольку при отсутствии четкого ответа финансовые органы трактовали норматив исключительно как «норматив потребностей», а именно как объем финансирования, который должен полностью обеспечить нужды школы в расчете на 1 учащегося. Поскольку таких средств не имелось, то продолжалось финансирование функционирования образовательных учреждений по действующей практике.

По решению Государственного совета Российской Федерации от 29 августа 2001 г. обязанности несения расходов на общее образование были распределены между субъектами Федерации и муниципалитетами: первые должны были обеспечивать финансирование образовательного процесса (прежде всего заработной платы учителей), вторые – содержание зданий и сооружений общеобразовательных учреждений. Непосредственным поводом к принятию такого решения были постоянные и растущие задолженности по заработной плате учителей и обусловленные ими учительские забастовки. Это решение было оформлено Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений», и с 2004 г. некоторые региональные бюджеты стали выделять субвенции местным бюджетам на оплату расходов на осуществление образовательного процесса в экспериментальном порядке<sup>38</sup>. А в 2005 г. начался переход на указанную систему большинства субъектов Федерации. Вследствие этого финансовая ситуация в отрасли в целом улучшилась, хотя до сих пор феномен задолженности по заработной плате в рассматриваемой сфере не преодолен. В 2006 г. этот процесс продолжился.

В то же время выделение субвенций из региональных бюджетов местным бюджетам на образование привело к постановке вопроса о принципах распределения выделяемых средств и фактически стимулировало переход на нормативно-подушевой принцип финансирования общего образования. Суб-

---

<sup>38</sup> В дополнении к трем субъектам Российской Федерации, которые ранее вошли в эксперимент по нормативному подушевому финансированию (Самарская и Воронежская области и Чувашская Республика). Самостоятельно (вне эксперимента) на нормативное подушевое финансирование практически одновременно с Самарской областью и Чувашской Республикой перешла Ярославская область.

венции местным бюджетам на осуществление образовательного процесса стали рассчитываться исходя из численности учащихся в том или ином муниципалитете, т.е. по подушевому принципу. Однако одновременно выявилась и проблема – регионы выделяют субвенции муниципалитетам по подушевому принципу, а местные власти при распределении средств между школами, как правило, решают другие задачи. Это, по большей части, сохранение сети и кадрового состава школ. При том, что сокращение численности учащихся в силу демографических причин ежегодно приводит к сокращению числа школ и учителей примерно на 1–2%, этот процесс был бы значительно более интенсивным, если бы финансирование школ осуществлялось строго по нормативам.

Таким образом, можно сделать вывод: региональный уровень управления системой образования уже начал исходить в своих действиях из принципов оптимизации сети, а муниципальный уровень решает скорее задачи социальной стабильности, а не повышения экономической эффективности использования ресурсов в системе общего образования.

В 2006 г. начался эксперимент по апробации механизма нормативного финансирования учреждений СПО, рассчитанный на 3 года (2006–2008 гг.). В 2006 г. была разработана только правовая основа проведения данного эксперимента. Но уже по Положению об условиях проведения данного эксперимента понятно, что его результаты будут крайне ограниченными, поскольку отработывается только и исключительно одна схема бюджетного финансирования учреждений среднего профессионального образования.

*4. Национальный проект «Образование».* Для российской системы образования 2006 г. следует охарактеризовать как период активной деятельности по реализации приоритетного национального проекта «Образование». Рассмотрим основные результаты его выполнения по отдельным направлениям развития и поддержки образовательной сферы, утвержденным президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов (протокол № 2 от 21 декабря 2005 г.).

По направлению «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования» основными блоками мероприятий предусматривалось обеспечить стимулирование вузов и общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы; оказать государственную поддержку талантливой молодежи; поощрить лучших учителей.

Согласно постановлению Правительства РФ от 14 февраля 2006 г. № 89 в 2006 г. должна была быть оказана государственная поддержка 10 вузам и 3 тыс. школ на общую сумму 8 млрд руб. В 2007 г. государственную поддержку получают вузы, которые победили в 2006 г., и еще 20 вузов, а также 3 тыс. школ на общую сумму 18 млрд руб.

19 мая 2006 г. были подведены итоги конкурса на поддержку инновационных вузов. Было отобрано 17 вузов-победителей, которым из федерального бюджета было выделено 5 млрд руб. Критерии отбора вузов предусматривали следующее:

во-первых, высокое качество и результативность представленной инновационной образовательной программы;

во-вторых, реализация инновационной программы вуза должна вести к качественному изменению уровня образования, научных разработок и эффективности их внедрения;

в-третьих, ресурсы, привлекаемые к реализации такой программы, должны соответствовать масштабу заявленных ею задач;

в-четвертых, предполагаемые результаты реализации программы должны быть обоснованными и устойчивыми.

Кроме того, учитывались эффективность организационной и финансовой поддержки программы внешними партнерами вуза и ожидаемые эффекты в экономической, социальной и научной сферах. Средства, полученные вузами – победителями по итогам конкурса, предназначались для целевого использования на реализацию инновационных образовательных программ: переподготовку и повышение квалификации преподавателей, приобретение лабораторного оборудования, программного обеспечения и модернизацию учебных классов<sup>39</sup>.

В 2006 г. помощь от государства на конкурсной основе получили 3 тыс. общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы. Следует отметить, что среди победителей конкурса представлены не только общеобразовательные учреждения повышенного статуса (лицеи и гимназии), но и обычные школы (около 50%). Средства для поощрения школ были направлены из федерального в региональные бюджеты в форме субсидий. Всего в 2006 г. из федерального бюджета на эти цели выделено 3 млрд руб. Финансовая поддержка имела целевой характер и была предназначена для приобретения лабораторного оборудования, программного и методического обеспечения, модернизации материально-технической и учебной базы, повышения квалификации и переподготовки работников общеобразовательных учреждений.

Для лучших учителей общеобразовательных учреждений за высокое педагогическое мастерство и значительный вклад в образование предусмотрено ежегодно 10 тыс. денежных поощрений в размере 100 тыс. руб. каждое. По итогам конкурса Приказом Минобрнауки России от 4 сентября 2006 г. № 219 был утвержден список победителей на получение денежного поощрения лучших учителей. В 2006 г. на эти цели ассигнован 1 млрд руб.

В 2006 г. по итогам международных и всероссийских олимпиад и конкурсов 1250 молодых людей в возрасте от 14 до 25 лет включительно – победители и призеры этих мероприятий – получили индивидуальные премии по 60 тыс. руб. Еще 4100 человек были поощрены премиями в размере 30 тыс. руб. Все они – призеры всероссийских олимпиад и конкурсов, а также победители региональных и межрегиональных олимпиад.

---

<sup>39</sup> Формирование сети инновационных образовательных программ подробнее обсуждается в разделе 4.5.

По направлению «Внедрение современных образовательных технологий» до конца 2006 г. в рамках национального проекта планировалось подключить к глобальной сети Интернет не менее 18 000 образовательных учреждений, и уже к началу декабря этот показатель был достигнут. По состоянию на 14 декабря уже было организовано 2980 каналов связи до образовательных учреждений, которые будут подключаться к Интернету по планам 2007 г. До конца 2007 г. предполагается подключение еще 34,94 тыс. российских образовательных учреждений к сети Интернет и обеспечение неограниченного доступа к ресурсам Всемирной сети. Конечная задача данного направления проекта – подключение к Интернету всех школ, не имеющих доступа к нему. При этом предстоит обеспечить нормальный двусторонний доступ к образовательным ресурсам, включая Федеральный центр информационных образовательных ресурсов.

В 2006 г. для российских школ поставлены комплекты учебного оборудования на общую сумму 2,3 млрд руб. С учетом софинансирования регионов такие комплекты получают не менее 8 тыс. общеобразовательных учреждений. Распределение средств будет осуществляться пропорционально количеству городских и сельских школьников, проживающих в регионе, с удвоенной квотой для сельских школ. Кроме того, возможно предоставление оборудования в первую очередь школам, участвовавшим в конкурсе инновационных школ, а также школам, не победившим в конкурсе, но удовлетворяющим критериям участия в нем.

По направлению «Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня» основным мероприятием является создание к 2008 г. в России двух университетских центров, а также двух бизнес-школ.

В соответствии с Распоряжениями Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 1518-р и от 23 ноября 2006 г. № 1616-р для обеспечения подготовки высококвалифицированных специалистов и повышения конкурентоспособности ведущих отраслей экономики Сибирского и Южного федеральных округов приняты решения о создании *двух новых федеральных государственных общеобразовательных учреждений (ФГОУ): ВПО «Сибирский федеральный университет» и Южный федеральный университет.* «Сибирский федеральный университет» создается на базе присоединения к Красноярскому государственному университету трех вузов: Красноярской государственной архитектурно-строительной академии, Красноярского государственного технического университета и Государственного университета цветных металлов и золота. Южный федеральный университет создается на базе присоединения к Ростовскому государственному университету Ростовской государственной академии архитектуры и искусства, Ростовского государственного педагогического университета и Таганрогского государственного радиотехнического университета.

Новые университеты, охватывающие около 30 тыс. студентов и более 8 тыс. преподавателей и профессоров, в первую очередь займутся подготовкой кадров для крупных инновационных проектов, подготовкой ученых, спо-

собных развивать современные технологии, на базе предусмотренных в составе университетов научно-исследовательских центров. Это позволит учащимся овладевать практическими навыками, эффективно сочетать обучение с научно-исследовательской деятельностью.

В начале 2007 г. в правительство РФ должны быть представлены предложения по перспективному развитию Сибирского и Южного федеральных университетов, включая модернизацию образовательного и научно-исследовательского процессов, укрепление материально-технической базы, капитальное строительство и совершенствование системы оплаты труда работников, а также предложения по их интеграции с деятельностью научных организаций РАН, находящихся на территории соответствующих федеральных округов<sup>40</sup>.

По инициативе Минэкономразвития России и ФГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет» правительством РФ было принято решение о создании на базе факультета менеджмента университета структурного подразделения – бизнес-школы – Высшей школы менеджмента (Распоряжение Правительства Российской Федерации № 576-р). В 2006 г. по этому направлению выделено 350 млн руб.

По направлению «Повышение уровня воспитательной работы в школах» осуществлялось дополнительное ежемесячное вознаграждение. С января 2006 г. дополнительное ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство уже получают не менее 900 тыс. российских учителей из расчета 1000 руб. за полнокомплектный класс пропорционально численности в случае меньшего числа учеников. При этом базовый норматив наполняемости для сельских и городских школ будет разным (25 учеников – для городских школ и 14 – для сельских). На эти цели в федеральном бюджете на 2006 г. предусмотрено 7,7 млрд руб.

По направлению «Развитие системы профессиональной подготовки в армии» в соответствии с предложениям Министерства обороны России и Министерства образования и науки России принято решение о проведении в 2006–2007 гг. эксперимента по расширению возможностей получения начального профессионального образования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву. Эксперимент проводится с 1 января 2006 г. на базе специально отобранных учебных воинских частей Вооруженных Сил РФ. Финансирование расходов, связанных с проведением эксперимента, будет осуществляться за счет средств, предусмотренных Министерством обороны России в федеральном бюджете на 2006 г. по подразделу «Начальное профессиональное образование» раздела «Образование».

В 2006 г. были открыты первые 25 образовательных центров для военнослужащих, еще 75 будут открыты во втором полугодии 2007 г. В этих центрах на добровольной основе можно будет получить диплом государственного образца о начальном профессиональном образовании по специальностям, спи-

---

<sup>40</sup> Об инновационных вузах, создаваемых в рамках Национального проекта «Образование», см. подробнее в разделе 4.5.

сок которых будет определен Министерством обороны России с учетом реальных возможностей воинских частей, сроков освоения образовательных программ и кадровых возможностей конкретных территорий.

Следует отметить, что в 2006 г. были разработаны предложения по развитию данного направления национального проекта, что нашло отражение в Федеральном законе от 6 января 2007 г. № 1-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения доступности среднего профессионального образования и высшего профессионального образования для военнослужащих (граждан), проходящих (проходивших) военную службу по контракту». Изменения, внесенные в Федеральные законы «Об образовании» (от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ) и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ), предусматривают, что «военнослужащие (за исключением офицеров), проходящие военную службу по контракту, непрерывная продолжительность военной службы по контракту которых составляет не менее трех лет, при условии успешного прохождения вступительных испытаний пользуются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, правом поступления вне конкурса в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального образования и высшего профессионального образования, а также на подготовительные отделения федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования. Обучение этих категорий осуществляется за счет средств федерального бюджета по очно-заочной (вечерней) или заочной форме обучения».

Кроме того, граждане, проходившие в течение не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, также обладают правом внеконкурсного поступления в учреждения ВПО при условии успешного прохождения вступительных испытаний. В случае если они обучаются на подготовительных отделениях вузов впервые после окончания военной службы по контракту, их обучение осуществляется за счет средств федерального бюджета. В последующем эти студенты получают стипендии, на 50% превышающие размер стипендий, установленный для остальных студентов федеральных государственных высших учебных заведений, обучающихся по очной форме обучения.

В рамках реализации проекта «Сельский школьный автобус» на закупку школьных автобусов в 2006 г. из федерального бюджета выделен 1 млрд руб. Предполагается, что финансирование на закупку автобусов будет распределяться пропорционально числу сельских школьников с удвоенной квотой для дотационных регионов.

Таблица 12

**Расходы федерального бюджета на реализацию приоритетного национального проекта «Образование», млн руб.**

№ п/п	Направление национального проекта и виды расходов	Запланировано на 2006 г.	Фактически перечислено в 2006 г.	% выполнения
<b>1.</b>	<b>Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования</b>			
1.1.	Стимулирование вузов, активно внедряющих инновационные образовательные программы, в том числе (по 17 вузам):	5000	5000	100
1.2.	Стимулирование школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы	3000,0	3000,0	100
1.3.	Поддержка талантливой молодежи, в том числе (по регионам):	200,0	197,67	98,84
1.4.	Поощрение лучших учителей	1000,0	1000,0	100
<b>2.</b>	<b>Внедрение современных образовательных технологий</b>			
2.1.	Подключение школ к сети Интернет	1500,0	1000,0	66,7
2.2.	Оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием	2300,0	1321,8 <sup>41</sup>	57,5
<b>3.</b>	<b>Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня</b>	<b>3000,0</b>	<b>350,0</b>	<b>11,6</b>
3.1.	Создание в России двух университетских центров мирового уровня	2000,0		
3.2.	Создание в России двух бизнес-школ	1000,0	350,0	35
<b>4.</b>	<b>Повышение уровня воспитательной работы в школах</b>			
4.1.	Выплата дополнительного ежемесячного денежного вознаграждения классным руководителям	7685,7 <sup>42</sup>	11680,0	152,0
<b>5.</b>	<b>Проект «Сельский школьный автобус»</b>	<b>1000,0</b>	–	
	Расходы по информационной поддержке и управлению проектом	280,0	257,0	91,8
	Всего расходы по проекту	24965,9	24548,5	98,3

Источник: по данным Рособразования.

Мероприятия, включенные в состав национального проекта «Образование», можно разделить на три типа с точки зрения порождения ими дополнительных бюджетных обязательств.

1. Мероприятия, направленные на решение конкретных проблем посредством единовременных расходов. Это затраты на создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня и на приобретение имущества, необходимого для развития образовательной деятельности (школьные автобусы, компьютеры, учебно-наглядные пособия и др.). Эти мероприятия порождают дополнительные бюджетные обязательства в будущем, но не носящие постоянного характера. По окончании срока действия приобретенного имущества потребуются дополнительные расходы либо федерального, либо региональных или муниципальных бюджетов на его обновление.

<sup>41</sup> Авансы по заключенным контрактам.

<sup>42</sup> Субсидии, предусмотренные Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год». Расхождение с графой «Перечислено получателю» объясняется дополнительным выделением средств федерального бюджета 28 субъектам Российской Федерации с учетом выплаты отпусков сумм.

2. Мероприятия, обеспечивающие решение определенных проблем только в случае непрерывного финансирования соответствующих действий. Именно этот тип мероприятий порождает дополнительные постоянные обязательства федерального бюджета. В национальном проекте к ним относится выплата дополнительного ежемесячного денежного вознаграждения школьных учителей за классное руководство. Затраты на эти выплаты составили по итогам 2006 г. 11679,99 млн.руб. или 47% всех расходов на национальный проект.

3. Мероприятия, не направленные на решение конкретных проблем системы образования, а призванные продемонстрировать возросшее внимание государства к сфере образования. Это грантовые программы для вузов, школ, лучших учителей, талантливой молодежи. Расходы на них составляют 37% всех запланированных расходов на проект «Образование в 2006 г. Включение указанных программ в национальный проект не предопределяет необходимости их последующего продолжения, они не порождают каких-либо постоянных дополнительных бюджетных обязательств.

Таким образом, реализация национального проекта «Образование» привела к увеличению постоянных бюджетных обязательств государств в размере более, чем 11,6 млрд.руб. в год (в ценах 2006 года).

Со следующего года в национальном проекте появятся два новых направления:

- государственная поддержка подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств (в 2007 г. господдержка будет оказана не менее 60 учреждениям начального и среднего профессионального образования в общем объеме 1,8 млрд руб.);
- государственная поддержка субъектов РФ, внедряющих комплексные проекты модернизации образования, включающие изменение системы оплаты труда и повышение доходов учителей (в общей сложности за 3 года будут поддержаны около 40 регионов с объемом финансирования 16,3 млрд руб.).

Таким образом, опыт реализации национального проекта «Образование» в 2006 г. показал, что он стал катализатором деятельности государственных структур по решению наиболее острых проблем развития образования, выделению дополнительных финансовых ресурсов. Однако остается открытым вопрос о том, насколько направления и конкретные мероприятия проекта создают логично выстроенную систему, позволяющую поднять российское образование на качественно новый уровень, а не решают в оперативном порядке отдельные давно назревшие задачи, вполне вписывающиеся в традиционные формы управления, например, в федеральную программу развития образования.

5. *Итоги реализации Единого государственного экзамена в 2006 г.* По итогам 2006 г. выпускные школьные экзамены по системе ЕГЭ прошли в 79 регионах страны, их сдавали более 830 тыс. выпускников (72% общего количества), что на 10% больше, чем в 2005 г. Почти все «старые» регионы рас-

ширили свое участие в эксперименте: 46 регионов (58%) проводили ЕГЭ практически по всем общеобразовательным предметам, 22 региона (28%) – по 3–7 предметам и 11 регионов (14%) – по 1–2 предметам. Не принимали участие в эксперименте 9 субъектов Российской Федерации: Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Приморский, Ставропольский края, Кемеровская, Нижегородская, Орловская области, Корякский, Эвенкийский автономные округа.

Следует отметить, что по сравнению с 2005 г. значительно увеличилось число регионов, в которых экзамен по математике и русскому языку сдавали более 90% выпускников общеобразовательных учреждений 2006 г. (по математике – с 22 до 29 регионов; по русскому языку – с 12 до 24 регионов). Результаты, полученные в этих регионах, уже можно сравнивать между собой для оценки качества образования по основным обязательным предметам, можно проводить сравнительный анализ между общеобразовательными учреждениями по качеству подготовки выпускников.

В целом были получены результаты, близкие к результатам прошлого года, и они коррелируют с результатами мониторинговых исследований разных лет. По некоторым общеобразовательным предметам отмечается тенденция небольшого улучшения результатов по отдельным знаниям и умениям. По сравнению с прошлым годом по всем предметам (кроме литературы) увеличилось число выпускников, получивших максимальное количество баллов (100 из 100 возможных). Вместе с тем по математике и литературе выпускники 2006 г. показали результаты хуже, чем в предыдущем году.

В соответствии с приказом Рособразования от 20 января 2006 г. № 14 «Об участии государственных образовательных учреждений среднего профессионального и высшего профессионального образования, находящихся в ведении Рособразования, в эксперименте по введению Единого государственного экзамена в 2006 году» прием и зачисление в вузы/ссузы проводились по результатам ЕГЭ на 100% направлений подготовки (специальностей) – ссузами и ранее принимавшими участие в эксперименте вузами, на 50% направлений подготовки (специальностей) – впервые участвующими в эксперименте вузами. Исключение составили вузы/ссузы г. Москвы, которые, как и прежде, самостоятельно принимали решение об учете результатов ЕГЭ при приеме.

Из 23 федеральных министерств и ведомств, имеющих подведомственные им образовательные учреждения, 19 согласовали участие подведомственных им вузов в эксперименте по введению ЕГЭ по следующим схемам:

- в формате, установленном приказом Рособразования от 20 января 2006 г. № 14, – вузы, учредителями которых являются Минфин России, Минэкономразвития России, Росатом, Роспечать, Росморречфлот, Росспорт, Роскультура, Рослесхоз, Росрыболовство, ФНС России;
- участие по 50% направлений подготовки (специальностей) – вузы, подведомственные Росавиации, Россвязи, Росздраву, Росжелдору, Россельхозу;

- только учет результатов ЕГЭ – вузы, учредителями которых выступают Верховный Суд Российской Федерации, МИД России, Минобороны России, МВД России, МЧС России;
- отказались от проведения эксперимента и засчитывания результатов ЕГЭ в вузах ФСБ России (1 вуз), Минюст России (6 вузов), ФТС России (1 вуз).

*Таблица 13*

### **Основные показатели распространения ЕГЭ в образовательной сфере РФ**

Год	Кол-во субъектов РФ – участников эксперимента	Кол-во предметов, по которым проводится ЕГЭ	Кол-во выпускников, сдававших ЕГЭ	% выпускников, сдававших ЕГЭ, от их общего числа	Кол-во вузов и филиалов	Кол-во ссузов	Кол-во министерств и ведомств
2001	5	8	30 000	2,3	16	–	3
2002	16	9	298 921	22,8	123	79	10
2003	47	12	654 115	49,5	464	928	20
2004	64	13	820 338	60,3	946	1 525	29
2005	78	13	853 495	61,6	1 543	1 765	15*
2006	79**	13	830 415	63,5	1 650	1 889	19
2007 план	83***	13	840 000	70,0	1 800	2 000	23

\* С учетом уменьшения количества федеральных министерств и ведомств правительства РФ в ходе проводимой административной реформы.

\*\* С учетом объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край.

\*\*\* С учетом вхождения в состав Красноярского края Таймырского и Эвенкийского автономных округов с 1 января 2007 г.

*Источник:* по данным Рособрнадзора.

По результатам ЕГЭ в 2006 г. первокурсниками стали более 500 тыс. абитуриентов, из них 35% – иногородние, а 25,5% – из сельской местности. Впервые был проведен госэкзамен для детей с ограниченными возможностями (с проблемами слуха, зрения, опорно-двигательного аппарата).

Вместе с тем, по мнению руководителя Рособрнадзора В. Болотова, отдельные вузы, принимавшие в 2006 г. сертификаты ЕГЭ, впадали в две крайности – либо назначали очень высокий порог для «пятерки» (95 баллов и выше), либо, наоборот, принимали абитуриентов с очень низкими баллами (15–24) – т.е. фактически с «двойками». В первом случае учебные заведения потеряли часть перспективных ребят (они ушли туда, где требования были ниже), а во втором – приняли не самых лучших студентов. При этом следует отметить, что по шкале перевода баллов ЕГЭ в школьные отметки по многим общеобразовательным предметам 30 баллов – это неудовлетворительный результат. В 2009 г., когда ЕГЭ планируется сделать обязательным для всех выпускников, с такими низкими баллами абитуриентов не будет брать уже ни один российский вуз даже на платной основе.

В 2007 г. в эксперименте примут участие уже 83 субъекта Федерации (кроме Чеченской Республики, Приморского края и Нижегородской области),

и сдавать ЕГЭ будут более 840 тыс. выпускников 11-х классов (75%). Экзамен пройдет по всем 13 школьным предметам, но в каждом регионе их количество будет различным. В Москве, к примеру, в 2007 г. обязательным экзаменом в форме ЕГЭ будет только русский язык. Еще 9 предметов (математика, физика, химия, литература, биология, география, история России, обществознание, английский язык) ученики по собственному выбору смогут сдать либо как тесты, либо в традиционной форме. Зато все вузы и ссузы Москвы и Московской области (кроме МГУ) будут засчитывать ЕГЭ-баллы в качестве вступительных экзаменов.

Результаты статистических данных ЕГЭ, анализ опросов выпускников/абитуриентов и их родителей, а также представителей вузов/ссузов свидетельствуют о повышении объективности полученных результатов по системе ЕГЭ. По данным ВЦИОМа (на июнь 2006 г.), 43% опрошенных граждан Российской Федерации положительно оценивают возможность поступить в вузы/ссузы без дополнительного экзамена (среди молодежи 18–24 лет большинство – 59%). В качестве позитивных сторон ЕГЭ выделяются: возможность поступить в вузы и ссузы без дополнительных испытаний, обеспечение равных возможностей для выпускников разных школ и упрощение процедуры поступления в институты.

Среди положительных моментов, связанных с дальнейшим развитием системы в ЕГЭ в 2006 г., следует отметить следующие.

Для повышения доступности профессионального образования для молодежи из отдаленных от вузовских центров мест проживания была апробирована технология организации и проведения ЕГЭ в отдаленных территориях России (районы Республики Коми и Республики Саха (Якутия), Хабаровского края, Иркутской, Камчатской и Томской областей, а также Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Чукотского автономного округа); для молодежи из малообеспеченных семей продолжена апробация единой системы конкурсного приема и зачисления в вузы/ссузы, позволяющая абитуриентам заочно участвовать в конкурсе (т.е. без выезда к месту расположения вуза/ссуза), что значительно уменьшает финансовые расходы семейного бюджета. В апробации этого года участвовали 66 вузов из 5 регионов, а именно 40 336 чел. Численность зачисленных абитуриентов по данной системе составила 19 785 чел. (в 2005 г. – 12 182 чел.).

Следует отметить, что проведение эксперимента привело к расширению использования информационных технологий как в образовательном процессе, так и при создании технологии аттестации общеобразовательных учреждений, а использование результатов ЕГЭ при доработке стандартов общего образования и образовательных программ – к созданию нового поколения учебной литературы.

Вместе с тем о недостаточной информационной защите контрольно-измерительных материалов ЕГЭ свидетельствует тот факт, что в 2006 г. были аннулированы результаты экзаменов в 19 пунктах их проведения, поскольку

эти результаты оказались существенно лучше, чем в среднем по региону. В связи с этим в 2007 г. перепроверять станут все работы, набравшие 95 баллов и выше. Кроме того, в ряде регионов слишком поздно выдавались ЕГЭ-свидетельства, и выпускники не успевали разослать их в выбранные вузы.

При обсуждении итогов эксперимента по введению ЕГЭ в 2006 г. многие регионы и советы ректоров ставят вопрос о необходимости организации и проведения ЕГЭ «в одну волну» (сейчас он проходит в 2 этапа: школьный (май – июнь) и вузовский (июль)). С одной стороны, это позволит сэкономить определенную часть финансовых и человеческих ресурсов; с другой – имеются группы абитуриентов, которые по объективным причинам не попадают на ЕГЭ в июне (демобилизованные срочной службы из рядов Вооруженных Сил РФ – 0,9% общего количества участников ЕГЭ на этапе вступительных испытаний в вузы/ссузы; граждане СНГ – 1,3% общего количества участников ЕГЭ; дети граждан РФ, проживающие за пределами страны, – 0,01% общего количества участников ЕГЭ; иностранные граждане – 0,02% общего количества участников ЕГЭ). При этом следует отметить, что в 2006 г. доля выпускников, сдававших ЕГЭ «во второй волне», составила 68,5% общего количества участников. Представляется, что в 2007 г. целесообразно отработать нормативные правовые модели проведения ЕГЭ «в одну волну», создав специальные технологии для абитуриентов, по объективным причинам не попадающих на ЕГЭ в мае – июне.

Кроме того, учитывая важность текущего мониторинга качества образования на протяжении всего периода обучения в школе, планируется продолжить эксперимент по проведению независимой оценки (тестирования) для девятиклассников (так называемый «малый ЕГЭ»), для начальной школы (в конце 4-го класса), а также в профучилищах и колледжах и на 2–3-х курсах вузов.

Вместе с тем о неоднозначном отношении к всеобщему обязательному переходу на систему ЕГЭ свидетельствуют достаточно жаркие дискуссии по внесенному правительством РФ проекту Федерального закона «О внесении изменений в Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части введения Единого государственного экзамена», который прошел осенью 2006 г. первое чтение в Государственной Думе.

Наиболее спорными на данном этапе введения ЕГЭ являются 3 вопроса: набор обязательных предметов для сдачи ЕГЭ; критерии отбора вузов, для поступления в которые необходимо будет пройти дополнительное испытание; вопрос о расширении круга олимпиад, победа в которых дает право на поступление в высшие учебные заведения. Очевидно, что изменения, связанные с законодательным введением ЕГЭ, столь существенны, что требуется самая детальная проработка всех критических замечаний и предложений по данному законопроекту, чтобы в окончательном виде он положительно восприни-

мался в обществе, и его реализация содержала минимальные риски для системы образования.

Многолетняя работа над новой формой организации общественного сектора завершилась принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и соответствующих поправок в законы о некоммерческих организациях, образовании, культуре.

Подготовка этого законопроекта вызвала серьезные опасения профессиональных сообществ в сферах образования и культуры, усматривавших в нем опасность роста коммерциализации социально-культурной сферы и приватизации ее имущественного комплекса. В результате сложного и многоэтапного процесса согласования позиций и интересов различных ведомств, профессиональных и общественных организаций был достигнут компромисс между разными подходами к определению прав и ответственности новой формы учреждений и их учредителей.

30 декабря 2006 г. был принят Федеральный закон от № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», который может существенным образом отразиться на развитии негосударственного некоммерческого сектора, в том числе в сфере образования<sup>43</sup>.

В конце 2006 г. вышло постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 671 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов образования». Типовое соглашение включает обязательства концессионера по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения; обязательства концессионера по осуществлению деятельности, предусмотренной соглашением; порядок предоставления концессионеру земельных участков; срок действия концессионного соглашения и др. Особо подчеркивается, что концессионное соглашение в отношении конкретных объектов образования должно строго соответствовать типовому соглашению, но может содержать не противоречащие законодательству Российской Федерации положения, не урегулированные этим типовым соглашением.

Очевидно, что данное постановление направлено на обеспечение реализации концессионной деятельности в сфере образования с целью привлечения дополнительных инвестиций, на обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на повышение качества услуг, предоставляемых потребителям в образовательной сфере. Вместе с тем остается открытым вопрос о том, какие же конкретные экономические выгоды получают от концессии предпринимательское сообщество, государственные и муниципальные органы власти. Поскольку принятое постановление Правительства РФ лишь выполняет указание нормы ст. 10 Федерального закона о концессионных соглашениях и

---

<sup>43</sup> Более подробно обзор законов «Об автономных учреждениях» и «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» см. в Приложении 1.

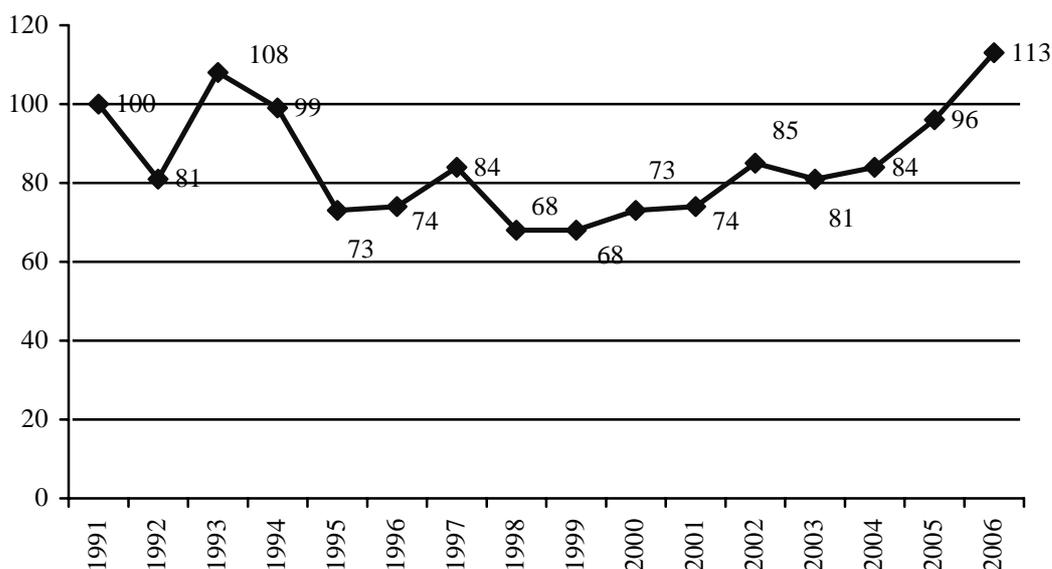
вводит в правовое поле типовое концессионное соглашение в отношении объектов образования. При этом основные условия концессионного соглашения независимо от предмета содержатся в норме самой ст. 10 Федерального закона о концессионных соглашениях. Таким образом, эффективность, в том числе экономическая выгода, не всегда очевидно следует из анализа правовой формы соглашения. Таким образом, этот вопрос остается открытым для обсуждения.

Как с экономической, так и с юридической точки зрения концессионное соглашение представляет собой видоизмененный и узконаправленный вариант договора аренды с чрезмерным императивным уклоном в защиту государственных интересов, жестко фиксирующий все риски на стороне концессионера. Следует признать, что в нынешнем виде концессия не предоставляет потенциальным инвесторам каких-либо дополнительных коммерческих или юридических прав или какой-либо дополнительной защиты своих интересов по сравнению с другими институтами гражданского права. Существует экспертное мнение, что по некоторым вопросам интересы инвестора могут быть защищены договором аренды значительно лучше, чем договором концессии. Этот вывод вытекает и из комплексного анализа Федерального закона о концессионных соглашениях, в том числе с учетом детализации условий в Типовом соглашении, утвержденном постановлением Правительства РФ. Поэтому весьма вероятно, что концессионное соглашение в его нынешнем виде будет продолжать оставаться недостаточно привлекательным для частных инвесторов.

Таким образом, развитие концессий в образовательной сфере потребует дальнейшего развития и уточнения законодательной базы, позволяющей бизнесу эффективно реализовывать коммерческие интересы в части, не противоречащей интересам граждан и государства.

#### *4.4.2. Здравоохранение*

Истекший год отмечен целым рядом знаковых явлений в сфере здравоохранения. Прежде всего необходимо отметить, что в 2006 г. объем государственного финансирования здравоохранения (бюджетные ассигнования и средства социального налога, направляемые на обязательное медицинское страхование работающих) в реальном выражении увеличился на 18% и превысил уровень бюджетных расходов на здравоохранение в 1991 г. (*рис. 13*). Это, бесспорно, важный рубеж, прохождение которого снимает остроту проблемы недофинансирования здравоохранения, порожденную политико-экономическим кризисом 1990-х годов, и выдвигает на первый план проблемы справедливого и эффективного использования имеющихся средств для оказания медицинской помощи гражданам.



Источник: расчет по данным Росстата с использованием индексов-дефляторов ВВП.

**Рис. 13.** Расходы государства на здравоохранение в реальном выражении (1991 г. = 100%)

Для государства важнейшим приоритетом политики в этой сфере в прошедшем году стала реализация национального проекта.

#### Приоритетный национальный проект в сфере здравоохранения

Институциональные ловушки, в которые попала сфера здравоохранения<sup>44</sup>, и нежелание властной элиты предпринимать действия, сопряженные даже с небольшим социально-политическим риском, оставили лишь единственную возможность для некоторого смягчения проблем, накопившихся в этой сфере, – селективное финансирование отдельных проблемных зон в оказании медицинской помощи для ослабления их остроты. Эта стратегия воплощена в приоритетном национальном проекте. Он был задуман как вброс дополнительных средств в здравоохранение в качестве альтернативы назревшей реформе. Но результативность проекта изначально ограничивается тем обстоятельством, что средства на его реализацию, предусмотренные в федеральном бюджете и бюджетах Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования РФ в 2006 г. (97,3 млрд. руб.), составили примерно лишь 10% совокупных расходов государства на здравоохранение.

<sup>44</sup> Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2006. С. 347.

Таблица 14

**Расходы на реализацию приоритетного национального проекта  
в сфере здравоохранения, млрд руб.**

Направление национального проекта и виды расходов	Запланиро- вано на 2006 г.	Фактически перечисле- но в 2006 г.	% вы- полне- ния
<b>Средства федерального бюджета РФ</b>			
<i>Приоритет «Развитие первичной медицинской помощи»</i>			
Подготовка и переподготовка врачей общей (семейной) практики, врачей-терапевтов участковых и врачей-педиатров участковых	0,2	0,15	75
Осуществление денежных выплат врачам общей (семейной) практики, врачам-терапевтам участковым, врачам-педиатрам участковым и работающим с ними медицинским сестрам	15,4	14,6	95
Осуществление денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи	5,2	4,1	79
Оснащение диагностическим оборудованием амбулаторно-поликлинических учреждений муниципальных образований	14,3	14,3	100
Оснащение автомобилями скорой медицинской помощи отделений и учреждений скорой медицинской помощи	3,6	3,6	100
Иммунизация населения	4,5	4,5	100
Профилактика ВИЧ-инфекции, гепатитов В и С, выявление и лечение больных ВИЧ	2,8	2,8	100
Обследование новорожденных детей на галактоземию, адреногенитальный синдром, муковисцидоз	0,4	0,4	100
<i>Приоритет «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью»</i>			
Строительство центров высоких медицинских технологий	12,6	3,6	29
Оказание высокотехнологичной медицинской помощи	9,9	9,8	99
Реализация информационной поддержки и управления проектом	0,6	0,6	100
<i>Итого из федерального бюджета</i>	<i>69,5</i>	<i>58,5</i>	<i>84</i>
<b>Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования</b>			
Проведение дополнительной диспансеризации работников бюджетной сферы в возрасте 35–55 лет	2,0	1,6	80
Дополнительная оплата первичной медико-санитарной помощи, оказываемой неработающим пенсионерам (увеличение тарифов в рамках территориальных программ обязательного медицинского страхования на 25%)	6,4	4,4	69
<i>Итого по ФФОМС</i>	<i>8,4</i>	<i>6,0</i>	<i>71</i>
<b>Средства Фонда социального страхования Российской Федерации</b>			
Оплата медицинской помощи женщинам в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения на период беременности и родов («родовой сертификат»)	10,5	9,0	86
Оплата услуг по дополнительной диспансеризации работающих граждан и оказанной им первичной медико-санитарной помощи	7,0	3,9	56
Дополнительные медицинские осмотры работающих в отраслях с вредными и (или) опасными производственными факторами	1,9	1,9	100
<i>Итого по ФСС РФ</i>	<i>19,4</i>	<i>14,8</i>	<i>76</i>
<b>Всего</b>	<b>97,3</b>	<b>79,3</b>	<b>82</b>

Источник: Минздравсоцразвития РФ; <http://www.mzsrff.ru/main/>.

В качестве приоритетов проекта выделены развитие первичной медицинской помощи и обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью. Развитие первичной медицинской помощи является ключевым направлением повышения доступности, качества и эффективности услуг системы здравоохранения. Общий уровень доступности и качества медицинской помощи в значительной мере определяется на амбулаторном этапе. Функциони-

рование системы оказания первичной медицинской помощи напрямую влияет на показатели состояния здоровья населения и эффективность работы системы здравоохранения в целом (показатели заболеваемости, госпитализации, вызовов «скорой помощи», средней длительности ожидания в очереди на прием и т.п.). Между тем в сфере оказания первичной медицинской помощи сформировались проблемы, отсрочка решения которых оказывала разрушительное влияние на доступность этого вида помощи для населения. Низкий уровень оплаты труда привел к снижению привлекательности этой профессии для молодых врачей. Средний возраст участковых врачей постоянно увеличивался, значительная их часть была в предпенсионном и пенсионном возрасте. Как следствие, наблюдались нехватка кадров и низкий уровень профессионализма врачей участковой службы. Зачастую возникали проблемы даже уже не с качеством медицинской помощи, а с самой возможностью обеспечить прием пациентов участковыми врачами.

Национальный проект предусматривает осуществление дополнительных денежных выплат врачам первичного звена (участковым терапевтам, педиатрам, врачам общей практики) и работающим с ними медсестрам в размере 10 тыс. и 5 тыс. руб. в месяц соответственно. Рост заработной платы указанных категорий врачей составил 2,2–2,8 раза. Общая сумма расходов на эти выплаты достигла 14,6 млрд руб. Кроме того, 4,1 млрд руб. было направлено на осуществление денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи: 5 тыс. руб. в месяц – врачам, 3,5 тыс. руб. в месяц – фельдшерам (акушеркам) и 2,5 тыс. руб. в месяц – медицинским сестрам.

Дополнительные денежные выплаты работникам первичного звена оказались результативными в решении проблемы нехватки этих категорий медицинских работников. Численность врачей, занятых оказанием первичной медицинской помощи, увеличилась за год на 9,7% (с 66,9 до 73,4 тыс. чел.), а численность медицинских сестер – на 9,3% (с 74,9 до 81,9 тыс. чел.). Таким образом, произошло сокращение незаполненных вакансий этих должностей, коэффициент совместительства в первичном звене снизился с 1,6 до 1,3. Эти изменения позитивно влияют на доступность первичной медицинской помощи.

При разработке проекта – осенью 2005 г. – предполагалось осуществить переход на новые формы оплаты труда врачей и медсестер первичного звена не путем автоматического увеличения их заработной платы, а посредством внедрения системы материального стимулирования, соотносящей размеры оплаты с результатами их работы. Но этого сделано не было. Дополнительные выплаты работникам первичного звена были увязаны с увеличением объемов выполняемой ими работы. Денежные выплаты осуществляются на основе дополнительных соглашений к трудовым договорам, которые включают перечень видов и объемы выполняемых дополнительно работ (проведение диспансеризации, осуществление назначения и выписки лекарственных препаратов льготникам, проведение иммунизации прикрепленного населения и

т.п.). Однако на практике заключение дополнительных соглашений происходило формально. Согласования повышения оплаты труда с результатами работы не получилось. Работники первичного звена воспринимают повышение зарплаты как должное, как справедливую компенсацию за обычную их работу, а не как стимул к его улучшению. Судя по отдельным свидетельствам, предусмотренные проектом меры не повлекли заметных изменений в качестве их работы.

Повышение заработной платы работников первичного звена не сопровождалось аналогичным единовременным повышением заработной платы врачей-специалистов. Это породило социальное напряжение в медицинских учреждениях. Правда, в последующем часть врачей-специалистов получили дополнительную оплату за участие в проведении диспансеризации работников бюджетной сферы и дополнительных медицинских осмотров работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами. Но этот рост был несопоставим с увеличением оплаты труда работников первичного звена, и социальное напряжение внутри поликлиник сохраняется.

Согласно проекту, по дополнительным программам диспансеризации обследованию подлежали 4 млн чел. в 2006 г. и 8 млн чел. в 2007 г. Фактически диспансеризацию начали проводить лишь с лета 2006 г., и ее прошли всего 2,9 млн чел. Дополнительные медицинские осмотры прошли 3,8 млн работников.

В рамках проекта было закуплено 6,8 тыс. автомобилей «скорой помощи», что позволило обновить 1/3 парка таких машин. По оценкам Минздравсоцразвития, в результате этого среднее время ожидания больными бригад «скорой помощи» уменьшилось с 35 до 25 мин. В амбулаторно-поликлинические учреждения было поставлено 22,7 тыс. ед. диагностического оборудования на общую сумму 14,3 млрд руб. Массовое оснащение первичного звена электрокардиографами (8,8 тыс. ед.), ультразвуковым (4,1 тыс. ед.), эндоскопическим (3,6 тыс. ед.), рентгенологическим (3,3 тыс. ед.) и лабораторным оборудованием (2,9 тыс. ед.) создает условия для повышения доступности медицинской помощи для населения. Однако на местах могут возникать проблемы с наличием необходимого числа специалистов для работы на этом оборудовании, а также с восполнением расходных материалов и быстроизнашивающихся частей и др.

В части проекта, посвященной этому вопросу, реализуется традиционная идеология расходования средств с целью улучшения ситуации в определенных проблемных зонах оказания медицинской помощи. Суть этой идеологии состоит в следующем: для решения конкретной проблемы нужно создать/оснастить оборудованием определенные виды медицинских учреждений в определенном количестве. При этом, как правило, не устанавливаются измеримые результаты, которые будут обеспечены с помощью нового оборудования.

Между тем связь между количеством и качеством закупаемого оборудования и качеством и доступностью соответствующих видов медицинских услуг для населения не является прямой. Очевидно, что без обоснования комплекса ресурсов/мер, которые необходимы для смягчения проблем с доступностью и качеством конкретных видов медицинской помощи, и без фиксации в проекте результатов показателей, ради которых расходуются средства, ощутимых конечных эффектов можно и не получить.

Национальный проект как раз и не предусматривает мониторинга и анализа эффективности использования поставляемого оборудования. Контроль за использованием оборудования возложен на Росздравнадзор и субъекты РФ, но при этом не предусмотрены ни разработка методик такого контроля, ни выделение средств на проведение эффективного мониторинга использования оборудования.

Вызывает сомнения оправданность включения в проект отдельных компонентов с точки зрения их клинико-экономической эффективности. В частности, на обследования новорожденных детей на галактоземию, аденогенитальный синдром, муковисцидоз было истрачено 0,4 млрд. руб., и выявлено 120 случаев этих заболеваний, то есть затраты в расчете на один выявленный случай составили более 3 млн руб.

Проект делает ставку на усиление централизованного административного контроля за реализацией его мероприятий, но для большей части задач не предусматривает изменений в технологии контроля. Мониторинг реализации проекта осуществляется стандартными административными методами контроля со стороны органов управления за выполнением намеченных мероприятий; расширился лишь перечень показателей, по которым запрашивается информация с мест. Существует риск, что традиционные формы контроля, с одной стороны, не обеспечат получения данных, создающих адекватное представление о результативности проводимых мероприятий, а с другой – не станут серьезным препятствием для неэффективного использования выделенных на проект средств.

В национальный проект были включены расходы на реализацию государственного задания по бесплатному оказанию дорогостоящей (высокотехнологичной) медицинской помощи в размере 9,9 млрд руб. (в 2005 г. на эти цели было истрачено 6,3 млрд руб.), число пролеченных за эти средства больных составило 128 тыс. чел. Главной инвестиционной составляющей проекта является строительство в течение двух лет 15 центров высокотехнологичной медицинской помощи. В 2006 г. были запланированы затраты в размере 12,6 млрд руб., но фактически истрачено лишь 3,6 млрд руб. Начато строительство 7 таких центров в Астрахани, Пензе, Краснодаре, Чебоксарах, Красноярске, Тюмени, Хабаровске. Однако есть риск, что, несмотря на увеличение числа центров и объемов помощи, и в старых, и в новых центрах будет воспроизведена практика неформальных платежей за лечение. Соответственно, эффект роста объемов финансируемой государством

высокотехнологичной помощи будет незаметен из-за сохраняющейся для пациентов необходимости неформально доплачивать персоналу клиник.

К интересным выводам приводит сравнение данных о планируемых и фактических расходах по направлениям национального проекта (табл. 14). В полном объеме были освоены средства по тем направлениям проекта, которые связаны с закупками оборудования, вакцин, текст-систем и т.п. (оснащение амбулаторно-поликлинических учреждений диагностическим оборудованием, станций скорой помощи автомобилями, иммунизация населения, обследование населения с целью выявления инфицированных вирусом гепатита В и С, ВИЧ и их лечение, неонатальный скрининг). Кроме того, в запланированных размерах произведены расходы на дополнительные медицинские осмотры работающих в отраслях с вредными и (или) опасными производственными факторами и на реализацию информационной поддержки и управления проектом. Почти полностью выполнен план по расходам на оплату оказания высокотехнологичной медицинской помощи в федеральных медицинских учреждениях и осуществление дополнительных денежных выплат врачам и медицинским сестрам первичного звена. Среди же направлений проекта, которые оказались выполненными лишь частично, преобладают те, реализация которых требовала гораздо больших организационных усилий, и прежде всего по обеспечению скоординированной деятельности органов власти разных уровней (подготовка и переподготовка врачей общей (семейной) практики, проведение дополнительной диспансеризации работников бюджетной сферы, оплата медицинской помощи женщинам в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения на период беременности и родов («родовой сертификат»), строительство центров высоких медицинских технологий). Очевидно, что для обеспечения результативности подобного проекта необходимы изменения в самих сложившихся механизмах административного управления.

Реализация национального проекта стала своеобразным тестированием и тренировкой способности государства к целенаправленным организационным действиям в сфере здравоохранения в масштабах всей страны. Первые результаты свидетельствуют, что соответствующий административный потенциал невелик.

Мероприятия, включенные в состав национального проекта «Здоровье», можно разделить на три типа с точки зрения порождения ими дополнительных бюджетных обязательств.

1. Мероприятия, направленные на решение конкретных проблем посредством единовременных расходов. Это затраты на строительство центров высоких технологий, на оснащение медицинских учреждений диагностическим оборудованием и автомобилями скорой помощи. Они были запланированы в 2006 г. в размере 30,5 млрд руб. Эти мероприятия порождают дополнительные бюджетные обязательства в будущем, но не носящие постоянного характера. По окончании срока действия приобретенного имущества потре-

буются дополнительные расходы либо федерального, либо региональных или муниципальных бюджетов на его обновление.

2. Мероприятия, обуславливающие дополнительные определенные постоянные обязательства бюджета и внебюджетных фондов. Это денежные выплаты врачам, медицинским сестрам, фельдшерам первичного звена и скорой помощи и затраты на родовые сертификаты. Размеры выплат медицинским работникам составили по итогам 2006 г. 18,7 млрд руб. (средства федерального бюджета), а расходы на родовые сертификаты – 9 млрд руб. (средства Фонда социального страхования РФ).

3. Мероприятия, обеспечивающие решение определенных проблем только в случае непрерывного финансирования соответствующих действий, но не обуславливающие определенных постоянных бюджетных обязательств. К ним относятся подготовка и переподготовка врачей общей практики, иммунизация населения, профилактика, выявление и лечение больных гепатитом и ВИЧ, неонатальный скрининг, оказание высокотехнологической помощи, проведение дополнительной диспансеризации работников бюджетной сферы, дополнительная оплата первичной медико-санитарной помощи, оказываемой неработающим пенсионерам, дополнительная диспансеризация и дополнительные осмотры работающих граждан. Расходы на эти цели составили в 2006 г. 29,5 млрд руб., в том числе 17,7 млрд руб. – из федерального бюджета, и 11,8 млрд руб. – из средств государственных внебюджетных фондов.

Рассматривая содержание национального проекта через призму государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи, можно констатировать, что он не предусматривает каких-либо изменений этих гарантий для всего населения. Но проект обеспечивает большее ресурсное наполнение определенных сегментов этих гарантий (в части оказания первичной, скорой и высокотехнологичной помощи), благодаря чему делает обеспечение этих гарантий менее ситуативным и более универсальным для граждан страны.

Вместе с тем проект предусматривает бесплатное предоставление ряду целевых категорий населения дополнительных медицинских услуг: обследование новорожденных детей на галактоземию, муковисцидоз и адреногенитальный синдром (расширение неонатального скрининга), а также проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан, дополнительных медицинских осмотров работников, занятых на производствах с вредными и (или) опасными производственными факторами. Фактически это означает расширение гарантий для перечисленных категорий населения, причем оно формулируется в терминах оказания конкретных видов медицинских услуг. Но подчеркнем, что формально такое расширение гарантий ограничено только временными рамками самого национального проекта.

Стратегия селективного финансирования проблемных зон в обеспечении государственных гарантий медицинской помощи населению фокусируется на росте объемов предложения медицинской помощи, на расшировке ре-

сурсных ограничений по реализации гарантий в отношении отдельных компонент медицинского обслуживания. Но данная стратегия сохраняет ситуацию разрыва между гарантиями и их финансовым обеспечением в других зонах и в очень малой степени адресуется институтам, обеспечивающим реализацию гарантий.

Реализация проекта в 2006–2007 гг., очевидно, призвана продемонстрировать населению улучшение дел в наиболее проблемных сегментах системы здравоохранения – это первичная и высокоспециализированная медицинская помощь. Вместе с тем результативность мероприятий проекта может оказаться не слишком впечатляющей по сравнению с объемами бюджетных расходов на его реализацию. Проект, построенный по схеме вброса денег в проблемные зоны без институциональных изменений, сопряжен с риском не получить ожидаемых результатов.

#### Лекарственное обеспечение льготников

В то время как результаты национального проекта в 2006 г. имели преимущественно виртуальный характер, функционирование внедренной в 2005 г. системы дополнительного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан, получающих государственную социальную помощь из федерального бюджета (льготников), оказалось сопряжено с весьма заметными событиями.

Напомним, что Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставил следующим категориям населения<sup>45</sup> право на бесплатное лекарственное обеспечение:

- инвалиды войны и приравненные к ним категории;
- участники Великой Отечественной войны и приравненные к ним категории;
- ветераны боевых действий;
- инвалиды и дети-инвалиды;
- лица, подвергшиеся воздействию радиации.

В федеральном бюджете 2005 г. сумма расходов на оплату лекарственных средств льготникам была установлена в размере 48,3 млрд руб., при этом стоимость лекарств, которые были отпущены льготникам, составила 44,0 млрд руб. Льготники имели возможность выбрать: будут они получать в

---

<sup>45</sup> Указаны в ст. 6.1 и 6.7 Закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ и в Приложении № 1 к Порядку предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан, утвержденному Приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2004 г. № 328.

2006 г. набор социальных услуг, в который входит лекарственное обеспечение, или денежную компенсацию, равную стоимости набора. В итоге число получателей набора социальных услуг сократилось до 51,4% числа граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи (табл. 15).

Таблица 15

**Показатели реализации программы дополнительного лекарственного обеспечения граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи из федерального бюджета**

	2005	2006	2007
Численность граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи <sup>а)</sup>	14456	16301	16878 <sup>б)</sup>
Всего получателей набора социальных услуг, тыс. <sup>а)</sup>	12584	8373	8297
Доля получателей набора социальных услуг в численности граждан, включенных в Федеральный регистр, %	87,1	51,4	49,1
Стоимость набора социальных услуг на чел. в месяц, руб.,	450	477	513 <sup>с)</sup>
в т. ч. на лекарственные средства, руб.	350	424	456
Расходы федерального бюджета на программу дополнительного лекарственного обеспечения, млрд. руб.	48,3	39,1 <sup>д)</sup>	40,9 <sup>е)</sup>
Сумма выставленных счетов на оплату поставленных лекарственных средств по программе дополнительного лекарственного обеспечения	44,0	62,0	

а) – на 01.01. соответствующего года.

б) - на 01.10.2006.

с) Утверждено с 1.04.2007.

д) Первоначально утверждено 29,1 млрд руб., в декабре 2006 г. дополнительно выделено 10 млрд руб.

е) В том числе: 6,0 млрд руб. – на оплату лекарств, поставленных в 2006 г., 34,9 млрд руб. – на оплату поставок в 2007 г.

Источник: Минздравсоцразвития РФ; [http://www.mzsrrf.ru/inform\\_fz/](http://www.mzsrrf.ru/inform_fz/)

В федеральном бюджете 2006 г. на программу дополнительного лекарственного обеспечения льготников было выделено 29,1 млрд руб. Сокращение размеров финансирования программы по сравнению с 2005 г. соответствовало уменьшению числа лиц, принявших решение в ней остаться. Несмотря на двукратное сокращение участников системы дополнительного лекарственного обеспечения, объем выписанных лекарственных средств продолжал расти. В первом полугодии 2006 г. количество выписанных рецептов (66,0 млн) оказалось на 8% выше, чем в первом полугодии 2005 г. (61,3 млн), а стоимостный объем счетов, выставленных дистрибьюторами за выданные лекарственные средства, достиг 27,4 млрд руб.

Финансовый менеджмент созданной во исполнение Закона № 122-ФЗ системы дополнительного лекарственного обеспечения осуществляли Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. В ноябре 2006 г. был осуществлен не имеющий прецедента за последние 5 десятилетий российской истории арест большой группы руководителей

Федерального фонда обязательного медицинского страхования по обвинению в коррупции.

То, что новая система лекарственного обеспечения сопряжена с высокими коррупционными рисками, было очевидно для специалистов еще до того, как она начала работать в январе 2005 г. Формирование перечня лекарственных средств, предоставляемых льготникам, возможность вносить в него изменения в течение года, выбор методом квалифицированного отбора, без проведения тендера, дистрибьюторских фармацевтических организаций, которым предоставляется монопольное право осуществлять поставку лекарственных средств в регионы, неразвитость и непрозрачность механизмов контроля за обоснованностью подлежащих государственной регистрации цен поставщиков и предельных размеров торговых надбавок дистрибьюторов лекарственных средств, за соответствием объемов оплаченных и реально обслуженных рецептов – все это создавало возможности выстраивания коррупционных схем внутри новой системы лекарственного обеспечения. Известные действия правоохранительных органов свидетельствуют, что эти возможности, по всей видимости, не остались неиспользованными.

Разумеется, коррупционная практика и завышение цен на отпускаемые препараты внесли определенный вклад в превышение расходных обязательств системы дополнительного лекарственного обеспечения над ее утвержденным бюджетом. Имеется множество свидетельств, что цены, по которым оплачивались лекарства, отпускаемые (бесплатно) льготникам, превышали цены на аналогичные препараты, реализуемые в свободной продаже. Массовость такой практики признается Минздравсоцразвития РФ<sup>46</sup>, но сводные данные о динамике цен на препараты, оплачиваемые в системе дополнительного лекарственного обеспечения, не публикуются.

Однако возникновение финансового дефицита правомернее связать с другими причинами. Главным изъяном созданной системы является отсутствие определенных в явном виде форм регулирования объемов потребления лекарственных средств. Врачи получили право самостоятельно определять объемы выписываемых препаратов. Руководство министерства объясняло это желанием исчерпать отложенный спрос льготников на нужные им препараты и экспериментальным путем определить реальный объем потребностей льготников в лекарственном обеспечении. Демонстрировалась также уверенность в том, что предусмотренные федеральным бюджетом 2005 г. средства, превосходящие в 6,4 раза общий объем расходов на лекарственное обеспечение льготников в 2004 г. (7,9 млрд руб.), будут достаточными для удовлетворения потребностей этих категорий в медикаментозном лечении. Действительно, в 2005 г. выделенных средств хватило.

Следует, правда, отметить, что на практике примерно в 1/3 регионов объемы выписываемых лекарственных средств все-таки выступали предметом регулирования. Окончательный объем заявок лечебно-профилактических

---

<sup>46</sup> Информация о проведении мониторинга реализации Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ за 9 месяцев 2006 г. см на сайте: [http://www.mzsrrf.ru/inform\\_fz/548.html](http://www.mzsrrf.ru/inform_fz/548.html).

учреждений на поставку лекарственных средств, выписываемых льготникам, определялся в процессе переговоров этих учреждений с вышестоящими органами управления здравоохранением<sup>47</sup>. В 10% случаев они руководствовались установленными для них предельными объемами (лимитами) заявок.

Декларированное право льготников на получение необходимых лекарственных средств, ограничиваемое лишь утвержденным их перечнем и согласием врачей их выписывать, обусловило раскручивание спирали спроса на бесплатные медикаменты. В 2006 г. в дополнение к этому проявился другой изъян созданной системы. Реализованная схема выбора льготниками денег или лекарственного обеспечения в натуральном выражении и результаты такого выбора порождают проблему неблагоприятного отбора, являющуюся классической проблемой страхования. Выбор в пользу денег сделали те льготники, которые до этого мало обращались за бесплатными лекарствами. Не отказались от лекарственного обеспечения как раз те, кто их много потреблял, кто серьезно болен, кто опасается обострения своих болезней и т.п. Между тем размер средней стоимости медицинской части социального пакета (обеспечение лекарственными средствами и предоставление путевки на санаторно-курортное лечение), которая выплачивается всем от него отказавшимся (424 руб. в 2006 г.), рассчитывался исходя из затрат на лекарственное обеспечение большей части льготников. При сохранении в программе около половины льготников с более высокими потребностями в лекарствах требуемые затраты на их обеспечение будут выше, чем стоимость пакета, умноженная на количество оставшихся в программе.

В итоге действия всех факторов расходные обязательства программы дополнительного лекарственного обеспечения льготников в 2006 г. превысили расходы прошлого года. Объем счетов, выставленных поставщиками лекарственных средств, достиг к концу года 62 млрд руб. Для покрытия возникшего дефицита было дополнительно перечислено 10 млрд руб. из федерального бюджета 2006 г. В бюджете Федерального фонда ОМС на 2007 г. выделено на погашение задолженности 2006 г. еще 6 млрд руб. С учетом 4,3 млрд руб., не израсходованных в 2005 г. и использованных в 2006 г., общие расходы на оплату лекарств, предоставленных льготникам в 2006 г., должны составить 49,4 млрд руб. Разница между этой величиной и выставленными счетами составляет 12,6 млрд руб. По данным Федерального фонда ОМС, счета на сумму не менее 3 млрд руб. не соответствуют установленным требованиям и не будут оплачены. Вопрос о покрытии остальных счетов на 9,6 млрд руб. остается открытым.

Другой мерой реагирования на возникший дефицит стало сокращение перечня лекарственных средств, отпускаемых льготникам. С 1 ноября 2006 г. он был уменьшен примерно на 15%. Исключены 74 международных непатентованных наименования лекарственных средств, в том числе препараты для лечения ВИЧ, СПИДа и туберкулеза. Обеспечение этими препаратами будет

<sup>47</sup> База данных «Организация финансирования и управления здравоохранением в регионах России». [http://www.socpol.ru/research\\_projects/pdf/proj14\\_2005report.pdf](http://www.socpol.ru/research_projects/pdf/proj14_2005report.pdf).

осуществляться в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье» и федеральной целевой программы «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера». В новом перечне, утвержденном Минздравсоцразвития РФ, осталось 436 лекарственных наименований. Предусматривается также установить особый контроль за назначением примерно 78 препаратов для лечения заболеваний крови, онкологии, рассеянного склероза и заболеваний сердечно-сосудистой системы. Общая направленность этих мер вполне оправданна. Но как в реальности будет осуществляться указанный контроль, пока можно лишь предполагать, опираясь на опыт организации лекарственного обеспечения до 2005 г. А этот опыт заставляет предположить, что достижение равновесного состояния системы дополнительного лекарственного обеспечения (т.е. стабильного баланса между ее обязательствами и их финансированием) произойдет ценой существенного и неравномерного ухудшения уровня защищенности отдельных категорий населения в составе льготников в связи с несением бремени расходов на лекарственное обеспечение.

В 2006 г. произошли важные изменения в законодательстве, регулирующем порядок создания и деятельность государственных и муниципальных учреждений и негосударственных некоммерческих организаций. Многолетняя работа над новой формой организации общественного сектора завершилась принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Нужно сказать, что Минздравсоцразвития РФ до начала 2006 г. поддерживало работу над законопроектом об автономных учреждениях. Но, перед тем как законопроект был внесен в марте в Государственную Думу, в него по настоянию министерства было добавлено положение о том, что изменение статуса действующих государственных и муниципальных учреждений здравоохранения не допускается. Такая позиция мотивировалась министерством тем, что для перевода учреждений здравоохранения в новую форму и для эффективного управления ими в новых условиях необходимо разработать обширную нормативную базу, без наличия которой нельзя будет обеспечить полноценное выполнение медицинскими учреждениями национального проекта и программы дополнительного лекарственного обеспечения льготников. Однако утверждение о том, что новая форма учреждений угрожает реализации национального проекта, является неверным. Причины, обусловившие позицию министерства, кроются в существующей организации его работы. Руководитель министерства стремится во всех деталях контролировать разработку нормативных актов и реализацию национального проекта и программы дополнительного лекарственного обеспечения. При таком стиле управления возможности эффективного осуществления министерством других институциональных нововведений оказались исчерпанными. В итоге задача внедрения важнейшего компонента эффективного механизма функционирования отрасли отложена.

В последние дни 2006 г. был принят Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275 ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», который может оказать позитивное влияние на развитие негосударственного некоммерческого сектора, в том числе в здравоохранении<sup>48</sup>.

#### **4.5. Состояние науки и инновационной деятельности**

##### *4.5.1. Основные направления государственной политики в 2006 г.*

В 2006 г. главными направлениями государственной политики в области науки и инноваций были совершенствование механизмов программно-целевого финансирования, в том числе определение новых приоритетных направлений и критических технологий, формирование механизмов и инструментов стимулирования инновационной деятельности (венчурные фонды, технопарки, косвенные механизмы регулирования). В конце года возродилось внимание к кадровым проблемам науки. В то же время организационные преобразования в государственном секторе науки замедлились.

Основная деятельность правительства была сосредоточена на разработке, согласовании и утверждении нормативно-правовых документов, касающихся сферы науки и стимулирования инновационной деятельности. Были приняты поправки в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», а также в часть IV Гражданского кодекса, посвященные правам на результаты интеллектуальной деятельности. Всего за прошедший год было принято около 25 указов президента, постановлений и распоряжений правительства, касающихся вопросов регулирования в области науки и инновационной сферы. В то же время именно из-за того, что институциональные условия только формировались, практические меры в области реструктуризации государственного сектора науки и создания новых организационных форм осуществлялись в очень скромных масштабах.

В области программно-целевого планирования началась разработка нового для России метода Форсайта (или «предвидения»), используемого для определения перспективных направлений научно-технологического развития, увязанных с социально-экономическими условиями и последствиями использования новых технологий. Указанный выше метод используется в более 30 странах мира и представляет собой процесс отбора стратегических направлений научного и технологического развития на национальном уровне, который происходит с учетом мнений основных субъектов национальной инновационной системы. Наибольшее развитие он получил в странах с развитыми горизонтальными связями и налаженными сетями взаимодействий, поддерживаемыми на государственном уровне. В России разработка метода Форсайта, как и многих других инициатив, пошла по ведомственному прин-

---

<sup>48</sup> Более подробно обзор законов «Об автономных учреждениях» и «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» см. в Приложении 1.

ципу. Министерство образования и науки, Мининформсвязи, Минпромэнерго стали формировать собственные процедуры Форсайта.

Одновременно Министерство образования и науки завершило начатый в 2005 г. пересмотр перечня приоритетных направлений и критических технологий. В итоге на смену 9 приоритетным направлениям и 52 критическим технологиям появился перечень из 8 приоритетных направлений и 35 критических технологий<sup>49</sup>. Как следует из сравнения нового и предшествующего списков приоритетов (табл. 16), они в значительной степени пересекаются.

*Таблица 16*

**Перечни приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в РФ**

Перечень 2002 г.*	Перечень 2006 г.
Информационно-телекоммуникационные технологии и электроника	Информационно-телекоммуникационные системы
Новые материалы и химические технологии	Индустрия наносистем и материалов
Технологии живых систем	Живые системы
Экология и рациональное природопользование	Рациональное природопользование
Энергосберегающие технологии	Энергетика и энергосбережение
Перспективные вооружения, военная и специальная техника	Перспективные вооружения и военная техника
Новые транспортные технологии	Транспортные, авиационные и космические системы
Космические и авиационные технологии	–
Производственные технологии	–
–	Безопасность и противодействие терроризму

\* Перечень приоритетных направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации, утвержденный президентом РФ 30 марта 2002 г. Пр-577.

*Источник:* Министерство образования и науки РФ.

Произошло объединение некоторых направлений, и из списка исчезло направление «Производственные технологии», что, однако, связано не со снижением степени его приоритетности, а с тем, что это направление не относится к ведению Министерства образования и науки. Другие ведомства, такие как Минпромэнерго, разрабатывают собственные приоритеты, в том числе в области производственных технологий. Ведомственные приоритеты не согласовываются на межведомственном уровне, и в целом отсутствует координация при их определении. Вместе с тем Министерству образования и науки, согласно Стратегии РФ в области развития науки и инноваций на период до 2015 г., фактически отводится роль главного ведомства, определяющего приоритетные направления научно-технологического развития страны. Таким образом, при выборе новых приоритетных направлений ведомственный подход не был преодолен. В этой связи сравнение подходов к выбору приоритетных направлений и критических технологий и разработке процедур Форсайта позволяет заключить, что метод Форсайта еще до начала фактической реализации стал «жертвой» российской практики ведомственного прогнозирования и целеполагания.

<sup>49</sup> Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и Перечень критических технологий Российской Федерации. Утверждены Президентом РФ 21 мая 2006 г. Пр-842.

**4.5.2. Приоритеты финансирования и развитие программно-целевого подхода**

В 2006 г. продолжался рост бюджетных расходов на НИОКР. Он наблюдается с 2002 г., когда были приняты «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу», определяющие уровень ежегодного прироста бюджетных ассигнований на науку. С этого времени при проектировании ежегодных размеров бюджетного финансирования за основу принимаются абсолютные показатели, заложенные в данном документе. Темпы прироста бюджетных ассигнований на науку в реальном выражении были ниже (табл. 17), чем запланированные в «Основах», однако значительно выше, чем в странах с устойчивыми научными комплексами.

Таблица 17

**Динамика роста расходов федерального бюджета на гражданскую науку**

Показатели	2002	2003	2004	2005	2006
Утвержденный бюджет, млрд руб.	30,3	40,2	46,2	56,0	71,7
Бюджет в ценах 2002 г., млрд руб.	30,3	35,9	37,0	40,3	47,5
Прирост бюджета в реальном выражении, % к предыдущему году	–	18,4	3,1	8,9	17,9

Источник: Министерство финансов РФ и расчеты ИЭПП.

Анализ структуры бюджета на НИОКР свидетельствует о том, что она остается консервативной, особенно с точки зрения распределения финансирования по ведомствам. Главными получателями бюджетных средств на гражданские НИОКР остаются – в порядке снижения размеров финансирования – РАН, Роснаука, РАМН, СО РАН, РФФИ, ДВО РАН, Рособразование, УРО РАН. Как видно из приведенного перечня, это в основном академический сектор. Научные фонды получили столько средств, сколько им и должно направляться согласно действующему законодательству: 6% суммарных расходов на гражданскую науку – в РФФИ, 1,5% – в Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и 1% – в РГНФ.

Несмотря на продекларированную реформу академического сектора науки и необходимость интеграции науки и образования, ассигнования, которые будут направлены по подразделу «фундаментальные исследования» в научные организации РАН, в 10 раз превышают финансирование по данной строке вузов, выделяемое через Рособразование. В 6 государственных академий планируется направить 77% средств по данному подразделу, а во все вузы, включая МГУ, – 7,4%. Равноправную интеграцию в сфере НИОКР при таком распределении средств осуществить непросто. С точки зрения выделяемых объемов финансирования разрыв между академическими научными организациями – как проводящими исследования и вузами – как образовательными учреждениями не сглаживается.

Значительные бюджетные средства выделялись в 2006 г. через систему федеральных целевых программ. В прошедшем году закончилась реализация

Федеральной целевой научно-технической программы (ФЦНТП) «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 годы». Анализ ее результатов позволил скорректировать некоторые условия и подходы, которые нашли отражение в новой, Федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы»<sup>50</sup>.

*Первое*, что показали итоги реализации ФЦНТП, – после объединения всех инициатив в рамках одной программы выполнение ряда из них оказалось неэффективным. Программный подход является не слишком удачной формой при создании новых организаций, а также при финансировании материальной базы исследований (например, центров коллективного пользования оборудованием – ЦКП). Такие проекты, по крайней мере, на начальной стадии, целесообразнее финансировать через субвенции, а не по контрактам на выполнение НИОКР.

*Второе* – ограниченные возможности разработчиков по привлечению внебюджетных средств, в ряде случаев – несоблюдение условий по софинансированию либо привлечение ресурсов в объемах, значительно меньше обещанных. Отчасти это можно объяснить тем, что были профинансированы работы, в которых не заинтересован частный сектор. Соответственно, встает проблема уточнения процедур и критериев экспертного отбора проектов. Другая возможная причина – неопределенность условий госконтракта, согласно которым государство оставляет за собой право снижать объемы выделяемых средств в случае уменьшения бюджетного финансирования на эти цели, что, в свою очередь, является препятствием для частного соинвестора, которому в таких условиях сложно планировать развитие своих работ. Наконец, третья причина – неопределенность прав на результаты НИОКР, поддержанных государством. Государство, как правило, включает в контракты условие, согласно которому оно может передавать интеллектуальную собственность третьим лицам для своих нужд. В целом в ФЦНТП все, что касается интеллектуальной собственности, было определено нечетко. Кроме того, в проектах не предусматривались средства на патентный поиск и охрану интеллектуальной собственности.

*Третье* – не был отработан механизм межведомственного взаимодействия. Зарубежный опыт показывает, что в современных условиях реализация крупных программ уровня ФЦНТП требует одновременного участия разных ведомств, «отвечающих» за различные аспекты Программы. В этом случае наиболее эффективно достигаются цели Программы (не только научные, но образовательные и коммерческие). Так, если подключить к ФЦНТП Рособразование, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и другие ведомства, то можно достичь комплексного эффекта. В ведении Рособразования будет находиться корректировка образовательных стандартов по избранным направлениям, через Фонд содействия к

<sup>50</sup> Утверждена постановлением Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613.

выполнению проектов и осуществлению первых стадий коммерциализации могут подключаться малые предприятия. Отраслевые ведомства могут сертифицировать разработки, выполняемые по избранным критическим технологиям. Это обеспечит комплексное решение научных, кадровых и инновационных задач.

В прошедшем году подводились некоторые итоги реализации важнейших инновационных проектов государственного значения (мегапроектов), которые финансировались программно-целевым способом, через ФЦНТП. В 2006 г. должны были завершиться 6 мегапроектов, поддержанных Минобрнауки. Пока обобщенная информация о достигнутых результатах по законченным мегапроектам представлена не была. Возможная причина – недостаточный мониторинг реализации мегапроектов, поскольку средства на него в бюджете Программы предусмотрены не были.

Главным и фактически единственным критерием оценки успешности мегапроектов был норматив пятикратного превышения объема продаж над объемом выделенных бюджетных средств. По этому показателю результаты по проектам достигнуты очень разные. Так, суммарно по законченным проектам произошло менее чем трехкратное превышение (государством было вложено 3,68 млрд руб., а новой продукции реализовано на 9 млрд руб.<sup>51</sup>), однако по одному из проектов было достигнуто восьмикратное превышение объема продаж над объемом выделенного бюджетного финансирования.

Информация о некоторых наиболее успешных мегапроектах позволяет суммировать достижения, а также обозначить возникшие в ходе их реализации проблемы. В качестве примеров успешных мегапроектов можно привести следующие:

- «Разработка технологий и освоение серийного производства нового поколения уплотнительных и огнезащитных материалов общепромышленного применения», в рамках которого была разработана технология и освоено серийное производство уплотнительных и огнезащитных материалов общепромышленного применения нового поколения. Данные материалы используются в атомной и тепловой энергетике, на железнодорожном транспорте, в транспортном машиностроении, авиакосмической и нефтегазовой отраслях, химической промышленности, в жилищно-коммунальном хозяйстве.
- «Разработка технологий и освоение производства приборов и оборудования для нанотехнологий», результатом которого стало производство приборов и оборудования для нанотехнологий по новой технологии и оснащение предприятий и организаций, работающих в областях биотехнологии, нанодисперсных материалов, новых медицинских препаратов, центров нанотехнологий и зондовой микроскопии. Кроме того, новые приборы покупают страны ЕЭС, Юго-Восточной Азии и США.

---

<sup>51</sup> Тезисы доклада А. Фурсенко по вопросу «Совершенствование механизмов формирования и реализации важнейших инновационных проектов государственного значения». 7 декабря 2006 г. <http://www.mon.gov.ru/news/announce/3231/>.

- «Создание технологий и освоение промышленного производства металлических материалов с двукратным повышением важнейших эксплуатационных свойств», по которому освоены новые рецептуры высококачественных сталей и сварочных материалов в рамках импортозамещения, предназначенных для плавающих и стационарных нефтегазовых буровых платформ в экстремальных условиях шельфа северных морей, морских трубопроводов высокого давления, арктических ледовых танкеров, строительных конструкций. Данные технологии имеют двойное назначение<sup>52</sup>.

К числу достижений по данным проектам относятся кадровые переоценки, произошедшие в ходе выполнения работ. Были сформированы комплексные команды, способные решать большие и сложные задачи. Как следствие, было начато несколько новых проектов в партнерстве с крупным бизнесом.

В ряде мегапроектов был использован новый управленческий подход в виде аутсорсинга функций по управлению и мониторингу, который дал хорошие результаты. Внешний менеджмент позволяет более объективно и оперативно отслеживать развитие работ по проектам и в случае необходимости вносить корректировки.

Проблемы, возникшие в ходе реализации мегапроектов, связаны как с существующими нормативно-правовыми ограничениями, так и с недостатками самого инструмента мегапроектов. Проблемы нормативно-правового регулирования касаются таких аспектов, как механизм постановления на баланс интеллектуальной собственности, организации и проведения госзакупок, распоряжения имуществом в виде специального оборудования, необходимого для проведения НИОКР. Главный пробел состоит в том, что существующая контрактная система не предусматривает особенностей реализации партнерских проектов, где государство и частный бизнес являются соинвесторами.

Недостатком самого инструмента мегапроектов является то, что финансирование НИОКР осуществляется только из средств бюджета, а компании не выделяют средства на эти цели. Кроме того, проведением НИОКР занимаются, как правило, только научные организации, а промышленные компании осуществляют организацию производства и сбыта. Эта схема мало чем отличается от традиционной советской системы «внедрения». С точки зрения стимулирования вложений частного сектора в НИОКР более прогрессивным является подход, при котором научные организации и бизнес софинансируют НИОКР. В этом случае проводимые исследования и разработки будут в основном направлены на решение проблем, имеющих в российской промышленности, и одновременно такой подход может содействовать развитию новых малых и средних наукоемких предприятий.

Помимо мегапроектов, особым приоритетом в 2006 г. стала разработка программы по развитию нанотехнологий. В августе появилось распоряжение

---

<sup>52</sup> Цит. по: Тезисы доклада А. Фурсенко по вопросу «Совершенствование механизмов формирования и реализации важнейших инновационных проектов государственного значения». 7 декабря 2006 г. <http://www.mon.gov.ru/news/announce/3231/>.

правительства РФ о координации работ в области нанотехнологий<sup>53</sup>. Главной проблемой в этой сфере было признано критическое устаревание научного и специального оборудования. Поэтому в бюджете на 2007 г. предусмотрен значительный прирост расходов на развитие исследовательской и технологической инфраструктуры для nanoиндустрии. В проекте программы помимо обновления материальной и приборной базы исследований предусмотрено создание системы обмена информацией в этой области, подготовки кадров для проведения НИОКР и практического использования наноматериалов и нанотехнологий, формирование научно-образовательных комплексов, центров коллективного образования и т.д. В результате постановки такого большого числа задач проект получился эклектичным и не получил одобрения МЭРТа. По состоянию на конец января 2007 г. проект Программы по развитию нанотехнологий еще не был согласован между ведомствами. Между тем в конце 2006 г. под эгидой Минобрнауки и науки была создана Межведомственная рабочая группа по вопросам координации работ в области нанотехнологий и nanoиндустрии. Ее задача – ежеквартально представлять в правительство доклады о положении дел в данных сферах. Кроме того, Роснауки объявило тендер на предоставление статуса головной организации по программе в области нанотехнологий. Эта организация должна стать первой национальной лабораторией.

#### *4.5.3. Кадровая политика государства*

В конце 2006 г. кадровая политика, в частности вопросы привлечения молодежи в науку, вновь оказалась в центре внимания правительства. В ноябре была сформирована специальная межведомственная рабочая группа по вопросам воспроизводства кадров в научно-образовательной сфере. Она была создана для координации мер государственной поддержки кадров в государственном секторе науки и высшем образовании<sup>54</sup> и поиска мер, направленных на восстановление нормального воспроизводства научных кадров. Межведомственная группа должна разработать очередную программу – на этот раз планируется придать такой программе статус федеральной целевой, с рабочим названием «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2008–2012 годы». Министерство образования и науки поставило цель привлечь в науку посредством реализации различных инициатив не менее 3 тыс. молодых ученых. Пока государственными программами охвачено около 1,5 тыс. молодых исследователей, причем не все они задерживаются в науке на продолжительное время. В составе комиссии есть ученые, среди которых администраторы научных институтов, ректора вузов и чиновники. Представителей бизнеса в комиссии нет, хотя бизнес-сообщество все активнее начинает участвовать в подготовке и переподготовке кадров, в том числе

<sup>53</sup> Распоряжение правительства РФ «О программе координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации» от 25 августа 2006 г. № 1188-р.

<sup>54</sup> Распоряжение правительства РФ от 16 сентября 2006 г. № 1303-р «О межведомственной рабочей группе по вопросам воспроизводства кадров в научно-технической сфере».

для собственных подразделений НИОКР. Их участие могло бы быть полезным и привести новые подходы к решению кадровых проблем.

Практически одновременно к правительственной инициативе в области кадров присоединились государственные научные фонды, организовав новые целевые конкурсы для поддержки научной молодежи. В ноябре Российский гуманитарный научный фонд объявил целевой конкурс поддержки молодых ученых на 2007 г., в декабре Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере при поддержке Роснауки и Рособразования инициировал Программу «Участник молодежного научно-инновационного конкурса» («У.М.Н.И.К.»). РГНФ будет оказывать целевую поддержку молодым, финансируя их стажировки в научных центрах, командировки для работы в библиотеках и архивах либо участие в научных конференциях за рубежом. Это должно стимулировать формирование новых связей, более активное включение молодежи в международное научное сообщество. Программа Фонда содействия «У.М.Н.И.К.» направлена на поддержку молодых (в возрасте до 28 лет) студентов и ученых, которым будет выделены гранты на выполнение проектов НИОКР на малых предприятиях.

Инициированные фондами программы можно рассматривать как первые меры по стимулированию мобильности кадров. Это – серьезный и положительный сдвиг в кадровой политике. Мобильность способствует развитию новых направлений исследований, в том числе междисциплинарных, расширению кругозора и квалификации исследователей. По сути, мобильность – это механизм диффузии знаний. В то же время в России пока внутренняя мобильность кадров как в государственном секторе, так и между секторами минимальна. Правда, ее развитие сдерживается не только отсутствием специальных программ поощрения мобильности, но общими экономическими и административными условиями в стране – такими, как неразвитый рынок жилья, региональная дифференциация по доходам населения, жесткая штатная структура в государственном секторе науки.

При всей важности конкурсов, объявленных для привлечения молодежи в науку, они сфокусированы на ограниченной целевой группе, поскольку охватывают только тех, кто уже занимается научной работой. В то же время серьезные резервы скрыты среди студентов. Поэтому приобщение молодежи к науке должно начинаться еще в вузе, через участие в реальной исследовательской деятельности. В этой области существует разнообразный зарубежный опыт, а также ряд интересных отечественных инициатив, появившихся еще в советское время. Для того чтобы заинтересовать наукой, в мире используются разные подходы – например, чтение на первых курсах бакалавриата лекций известными учеными, которые могут рассказать о последних научных достижениях в своих областях и одновременно задать планку уровня научной работы. Другой возможный подход – это развитие программ элитного обучения будущих ученых. Он был достаточно хорошо разработан в советской высшей школе. Третий подход – реализация специальных программ научно-исследовательской работы студентов. Сейчас, правда, применение

этого подхода лимитировано: если в начале 1990-х годов не менее 10% средств на НИОКР в вузах должно было тратиться на научно-исследовательскую работу студентов, то в настоящее время, по данным Министерства образования и науки, этот показатель уменьшился втрое.

Кадровые проблемы решались также в системе РАН и были связаны с введением пилотной системы оплаты труда. В апреле 2006 г. вышло постановление Правительства «О реализации в 2006–2008 годах пилотного проекта совершенствования системы оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук», которым был определен перечень из 410 организаций, в отношении работников которых реализуется пилотный проект. Согласно указанному постановлению с 1 мая 2006 г. оплата труда научных работников имеет две составляющие – должностной оклад, ставки которого также определены в постановлении, и выплаты стимулирующего характера. Обе составляющие зарплаты выплачиваются из бюджетных средств. Внебюджетные средства остаются дополнительным источником доходов ученых. Одновременно с введением новой системы оплаты труда в течение 3 лет должно быть проведено сокращение на 20% числа работников научных учреждений и научных центров Российской академии наук. При этом постановление точно определяет численность работников научных учреждений РАН, которая должна быть достигнута в результате сокращения кадров: на 1 мая 2006 г. общая численность работников институтов РАН составляла 112 370 единиц, в том числе руководители и научные работники – 55 281 единица. К 1 января 2009 г. соответствующие показатели должны составить 89 896 и 44 225 единиц<sup>55</sup>.

Разработка подходов к определению размеров стимулирующих надбавок продолжалась практически в течение всего года. Основным предметом дискуссий были принципы установления надбавок и критерии оценки результативности и эффективности научного труда. Министерство образования и науки и РАН представили разные подходы: Минобрнауки разработало систему строгих количественных показателей оценки<sup>56</sup>, а Президиум РАН больше внимания уделил качественной оценке в сочетании с ограниченным числом

---

<sup>55</sup> Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2006 г. № 236 «О реализации в 2006–2008 годах пилотного проекта совершенствования системы оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук».

<sup>56</sup> Предложения Министерства образования и науки России по порядку и условиям применения стимулирующих выплат научным работникам и руководителям научных учреждений и научным работникам научных центров РАН (24 мая 2006 г.) <http://mon.gov.ru/science-politic/news/2507/>

количественных показателей<sup>57</sup>. Критерии и процедуры были согласованы только в конце года<sup>58</sup>.

Итоговый документ получился достаточно сбалансированным: система количественных индикаторов осталась, но 15% финансирования из Фонда стимулирующих выплат институтов может распределяться по усмотрению ученого совета. Кроме того, руководитель организации может использовать до 30% средств Фонда для поощрения научных работников, выполняющих исследования по программам РАН. Наконец, ученый совет может принимать решения об установлении поправочных коэффициентов к количественным критериям, в пределах от 0,5 до 1,5. Таким образом, с учетом строгих количественных критериев будет распределяться около 1/2 средств Фонда. Основными являются показатели публикационной активности (в том числе цитирование, число патентов, число и объем монографий, участие в конференциях, разработка научно-образовательных курсов и подготовка кадров высшей квалификации). Некоторые индикаторы вызывают сомнение с точки зрения соответствия задаче оценки результативности научного труда. Например, индексы цитирования оптимальны для слежения за развитием направлений науки, определения новых, растущих областей (карты науки). При оценке отдельных ученых и организаций появляется слишком много факторов, искажающих результат: цитирование групп, самоцитирование, отрицательное цитирование, невозможность оценить результативность по тем направлениям, публикации по которым могут носить закрытый характер, и др. Более того, как показывает опыт развитых в научно-технологическом отношении стран, библиометрические показатели релевантны только для естественных и некоторых технических наук, и потому они не используются для оценки результативности в области общественных и гуманитарных наук. Многое будет зависеть и от того, какие поправочные коэффициенты будут установлены для каждого показателя, какие конференции будут учитываться для построения суммарной оценки, виды монографий и т.п. Таким образом, система предложена достаточно гибкая, и позитивный эффект от ее введения может превысить разные «побочные» эффекты.

В то же время следует отметить, что такая сложная система подсчета индивидуальной продуктивности ученых не практикуется в странах с развитой наукой (США, страны Западной Европы), поскольку является громоздкой, трудозатратной и отражающей реальное положение вещей только в некотором приближении. Кроме того, она наиболее адекватна только для ученых, занятых фундаментальными исследованиями. В России введение этой сис-

---

<sup>57</sup> Виды, порядок и условия применения выплат стимулирующего характера научным работникам и руководителям научных учреждений и научным работникам научных центров Российской академии наук. <http://www.ras.ru/feu/zarplata.aspx>

<sup>58</sup> Приказ Минобрнауки России, Минздравсоцразвития России и РАН от 3 ноября 2006 г. № 273/745/68 «Об утверждении видов, порядка и условий применения стимулирующих надбавок, обеспечивающих повышение результативности деятельности научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук».

темы обусловлено в первую очередь недостаточными масштабами грантового финансирования фундаментальной науки.

К сокращению бюджетных ставок, которое должно было происходить одновременно с введением пилотной системы оплаты труда, Президиум РАН подошел уравнительно: каждый институт независимо от результатов своей работы должен был сократить в прошедшем году около 7% научных работников. Довольно быстро стало очевидно, что такой подход является разрушительным: в сильных институтах было сложно найти 7% для увольнения, поскольку там коллективы хорошо сбалансированы, и дальнейшие сокращения приведут к снижению результативности работы, тогда как в ряде институтов возможно провести сокращения, превышающие 20%-ный барьер. Сокращение означало также консервацию приема молодых сотрудников. Чтобы этого не произошло, Президиум РАН ввел корректирующую меру, запланировав 500 дополнительных бюджетных ставок, специально предназначенных для молодых ученых. Если контрольные цифры сокращения остаются прежними, то это нововведение означает рост уровня сокращений среди других возрастных групп. К концу года Президиум РАН признал неэффективность уравнительного принципа при проведении сокращения кадров. Однако использование индивидуального подхода к каждому академическому институту означает, что нужно выработать критерии для определения масштабов сокращения кадров в каждом из институтов. Это приводит к той же проблеме, которая возникла при разработке подходов к определению стимулирующих надбавок: какими должны быть количественные и качественные критерии? До какой степени должны быть формализованы процедуры отбора? В случае использования экспертных оценок, кто будет проводить экспертизу? Пока ответов на эти вопросы нет.

Проблемы обеспечения кадрового баланса включают не только воспроизводство научных кадров, но и сбалансированность структуры кадров науки по видам деятельности (ученые, инженеры и техники, вспомогательный персонал). Проблема кадрового дисбаланса становится в России все более ощутимой. В большинстве научных институтов естественнонаучного и технического профиля нарастает нехватка инженеров, лаборантов и техников, что приводит к нарушению производства знаний, сокращает возможности их надлежащей защиты, продвижения и трансформации в новые продукты и технологии. С этой точки зрения вводимая в РАН система оплаты труда усугубляет положение, так как увеличивает разрыв в оплате исследователей и прочих категорий работников.

Если сравнивать ситуацию в России с положением в развитых странах мира, то за рубежом наблюдается более высокий удельный вес инженеров, техников и вспомогательного персонала. В США в государственном секторе науки ученые составляют 42,2%, инженеры – 21,6%, техники – 27,4%<sup>59</sup>. В России статистика не дает сведений о числе инженеров, они отчасти включены в

---

<sup>59</sup> Данные за 2001 г. Источник: Morrison R., Green M. Scientists, Engineers and Technicians in the United States: 2001. NSF, 2005. Tab. 1. P. 10–21.

категорию «исследователи», а отчасти во «вспомогательный персонал», поэтому корректные сопоставления с зарубежными странами невозможны. Тем не менее очевидно, что в России в государственном секторе науки ученые преобладают: их удельный вес составляет 51,3% и сохраняется неизменным в течение последних нескольких лет. При этом численность техников составляет 9,8% персонала, занятого НИОКР, а 38,9% – вспомогательного и прочего персонала<sup>60</sup>. Рекомендуемые средневзвешенные показатели состава исполнителей НИОКР для стран – членов ОЭСР, которые можно найти в международном стандарте по науке и инновациям, так называемом «Руководстве Фраскати», составляют 50% для исследователей, 25% для инженерно-технических работников и 25% для прочего персонала, поддерживающего НИОКР<sup>61</sup>. Вместе с тем на правительственном уровне (представителями Министерства образования и науки) выражается намерение и дальше менять кадровые пропорции в сторону увеличения удельного веса ученых. Такие планы можно объяснить только непониманием реальной ситуации в научных организациях страны и объективных потребностей организации исследовательского процесса.

#### *4.5.4. Организационные изменения в государственном секторе науки*

Реструктуризация государственного сектора науки в прошедшем году проходила очень медленно. Организационные реформы сдерживались отсутствием законодательства о новых организационных формах для науки и образования. Только в ноябре 2006 г. был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях», который вводит новый тип государственных учреждений – автономные учреждения<sup>62</sup>. Эта форма может стать особенно привлекательной для организаций бывшего отраслевого сектора, которые в настоящее время действуют в организационно-правовых формах учреждения или унитарного предприятия.

В академическом секторе науки основы будущих преобразований заложили принятые в декабре поправки к Федеральному закону «О науке и государственной научно-технической политике», которые вносят изменения в принципы функционирования академий наук, имеющих государственный статус. Теперь академии наук стали государственными некоммерческими организациями. Соответственно, устав РАН будет утверждаться правительством РФ по представлению Общего собрания РАН, а президент РАН будет по-прежнему избираться Общим собранием, но утверждаться в должности президентом РФ. Государственные академии наук должны будут ежегодно представлять президенту РФ и в правительство доклады о состоянии российской

---

<sup>60</sup> Данные за 2004 г. Источник: Индикаторы науки. Статистический сборник. М.: ГУ–ВШЭ, 2006. С. 117.

<sup>61</sup> Frascati Manual. Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development. OECD, 2002, p.221.

<sup>62</sup> Подробнее Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» освещается в Приложении 1 настоящего обзора.

науки, отчеты о своей научной и организационно-хозяйственной деятельности и предложения о приоритетных направлениях развития науки. Эти меры должны повысить прозрачность деятельности академий.

В то же время регулирование финансовых потоков и имущества остается неизменным, хотя в законе и вводятся формулировки, которые можно расценивать как подготовительный этап к более серьезным реформам. В частности, средства федерального бюджета на проведение фундаментальных исследований будут выделяться государственным академиям наук в соответствии с программой фундаментальных научных исследований, и в Законе не указывается, как финансирование в рамках этой программы будет сочетаться с базовым (сметным) финансированием научных организаций. Согласно поручению правительства о реализации Закона, проект программы фундаментальных исследований будет разрабатываться Минобрнауки, Минздравсоцразвития, Минсельхозом, Минрегионом, Минкультуры совместно с РАН и остальными 5 государственными академиями. Это означает усиление роли Минобрнауки и других министерств в работе академий.

Вместе с тем за государственными академиями наук сохраняется право самостоятельно определять численность работников и систему оплаты труда в подведомственных им организациях, основные направления расходования полученных средств, а сокращение численности работников в академиях и подведомственных организациях не будет служить основанием для уменьшения средств, предоставляемых государственным академиям наук за счет федерального бюджета на очередной и последующие годы.

Таким образом, пока введенные изменения нельзя считать революционными: и раньше кандидатура президента РАН согласовывалась с президентом страны и в правительстве. Согласование содержания уставов может стать сложным моментом для Президиума академии, однако принципиальные финансовые и имущественные аспекты деятельности РАН уже прописаны в поправках к Закону о науке.

В прошедшем году отраслевой науке на правительственном уровне было уделено немного внимания. Периодически обсуждался только вопрос о реорганизации сети государственных научных центров, большинство из которых относятся к отраслевой науке, но фактически пересмотренный список ГНЦ, содержащий 51 центр вместо 58, был представлен на рассмотрение Межведомственной комиссии по научно-инновационной политике в самом конце декабря. В дальнейшем планируется усилить значение количественных показателей при отборе ГНЦ, установив их «пороговые значения». Есть также предложения о ротации организаций, которым присваивается статус ГНЦ<sup>63</sup>. За этими обсуждениями был упущен такой важный вопрос, как значение данного статуса в настоящее время. Ведь статус ГНЦ был введен в начале 1990-х годов для сохранения в кризисных условиях ряда отраслевых институтов с уникальной материальной базой. В настоящее время кризиса бюджетного финансирования нет, средства по программам выделяются значительные,

---

<sup>63</sup> Поиск. 12 января 2007 г. № 1. С. 4.

поэтому фактически уже нет обоснований для сохранения этого статуса как такового. Тем более весь прошлый опыт свидетельствует о том, что придание данного статуса не сохранило институты, получившие его, в качестве сильнейших по своим направлениям, и их развитие пошло самыми разными путями.

Фактически произошло стихийное разрушение бывшей отраслевой науки, а для развития внутрифирменных НИОКР не было достаточных стимулов. Все это привело к дефициту организаций, способных превращать результаты прикладных исследований, созданных в институтах государственного сектора, в разработки и готовый продукт. Кризис в отраслевой науке может повлиять и на ситуацию в науке фундаментальной, поскольку нередко проблемы, решаемые фундаментальной наукой, формулируются в результате проведения прикладных работ. Представляется, что эту проблему надо решать не путем пересмотра «статусных» институтов, а за счет разработки и введения системы мер, направленных на стимулирование частного сектора к финансированию НИОКР.

В вузовской науке реструктуризация также происходила очень медленно. Она заключалась в присоединении НИИ к вузам. Большинство НИИ относится к превращению в структурные подразделения вузов отрицательно. Они опасаются усиления контроля со стороны руководства вузов, потери целостности как научной организации и «растворения» научной тематики среди многочисленных кафедр вузов. В свою очередь, руководство вузов считает присоединение НИИ позитивным шагом в направлении интеграции образования и науки. Положительного эффекта предполагается достичь благодаря более тесному сотрудничеству институтов и факультетов. Это должно привести к притоку средств на НИОКР в вузы. В то же время при сохранении вузов в форме государственных учреждений у присоединяемых к ним НИИ не возрастают, а скорее сокращаются возможности для реализации инновационной деятельности, поскольку форма государственного учреждения и законодательство, определяющее деятельность вузов, накладывают серьезные ограничения на возможности реализации инновационной деятельности. Соответственно, это может снизить мотивацию и к проведению НИОКР. Между тем усиление научной деятельности в вузах остается актуальной задачей: по данным Рособразования, только 13% преподавателей вузов занимаются исследованиями, и на НИОКР приходится 10–15% внебюджетных средств вузов<sup>64</sup>. Положение может быть существенно улучшено, если удастся эффективно реализовать те идеи, которые заложены в программе поддержки инновационных вузов.

#### 4.5.5. Формирование сети инновационных вузов

Идея формирования сети *инновационных вузов* получила в 2006 г. практическое воплощение. Инициатива по отбору и целевой поддержке вузов, реализующих различные инновационные программы – как в области образо-

---

<sup>64</sup> Поиск. 3 марта 2006 г. С. 5.

вания, организации и менеджмента, так и науки, – является очень своевременным шагом. Рынок труда в настоящее время становится все более динамичным, поэтому нужны специалисты с новыми компетенциями. Растущие претензии работодателей к качеству образования повышают роль и значение научных исследований в вузах. До сих пор вузы, по оценкам работодателей, выпускали специалистов с удовлетворительным уровнем базовых знаний, слегка устаревшими знаниями по специальности и практически отсутствующими компетенциями (способность практически применять полученные знания, коммуникативные навыки, навыки командной работы, способность к самообучению)<sup>65</sup>. Тревогу вызывает то, что сами вузы оценивают все перечисленные характеристики своих выпускников значительно выше. Это свидетельствует о том, что вузы либо сознательно завышают самооценку, либо не ориентируются в том, какие специалисты и с какими знаниями нужны сегодня работодателям.

В конкурсе инновационных программ вузам была предоставлена возможность заявить о своих самых новаторских идеях и разработках, которые впоследствии могут быть распространены более широко в системе высшего образования. Для реализации своих замыслов вузы могли запрашивать от 400 млн до 1 млрд руб., однако гарантировать при этом наличие внебюджетных средств для выполнения проекта в размере не менее 20% бюджетных ассигнований. По итогам конкурса бюджетное финансирование на реализацию своих инновационных проектов получили 17 вузов.

Первые результаты работы вузов по инновационным программам позволяют суммировать основные положительные и проблемные стороны реализации данной инициативы (табл. 18).

Таблица 18

**Положительные и проблемные аспекты реализации инновационных программ вузов**

Положительные аспекты	Проблемы
Свобода выбора инновационных программ, поощрение инициативы «снизу»	Недостаточная ясность в определении терминов и требований, предъявляемых правительством к программам вузов
Объединение кадровых ресурсов для выполнения крупного проекта, формирование новых команд и появление новых лидеров	Жесткое регулирование сроков, направлений и принципов расходования бюджетных средств
Освоение навыков реализации программного подхода	Недостаточное время для планирования проекта
Активизация вузовского сообщества, усиление внимания вузов к разработке стратегий своего развития	Чрезмерная бюрократизация отчетности вузов
Совершенствование навыков менеджмента, в том числе налаживание процедур закупки и других организационных мероприятий	Низкий уровень планирования в вузах, отсутствие специалистов в области маркетинга и закупок
Появление импульса к развитию новых образовательных программ, уделяющих внимание развитию компетенций, стимулирование внутренней и внешней мобильности студентов и преподавателей	Проблемы привлечения внебюджетного финансирования

<sup>65</sup> По данным исследования аналитического центра «Эксперт» «Вузы и работодатели о выпускниках и реформе высшей школы», проведенного в 2005 г. в партнерстве с Благотворительным фондом В. Потанина, компаниями «Русал» и АФК «Система» (Источник: Эксперт. 30 января 2006 г. № 4).

Основным преимуществом данной программы стало то, что не было установлено жестких требований к содержанию инновационных программ и практически поддерживались растущие, новаторские идеи, генерированные в вузах, а не навязанные им «сверху». Данная инициатива позволяет также освоить навыки программного подхода, мобилизовать кадровые ресурсы и способствует появлению новых лидеров. Характерно также, что в образовательных программах инновационных вузов приоритетным стало понятие компетенций. В инновационных вузах должен также появиться импульс к развитию науки – для них проведение НИОКР является, по сути, одним из необходимых компонентов программы стратегического развития. Положительные эффекты выходят за рамки деятельности собственно вузов-победителей, поскольку программа инновационных вузов активизировала все вузовское общество, заставила вузы задуматься о стратегии своего развития.

Часть инновационных вузов может вырасти в исследовательские университеты. Исследовательский университет в его общепринятом понимании отличаются значительная ориентация на подготовку аспирантов и докторантов, расширенный набор изучаемых дисциплин, интеграция науки и образования, наличие современного научного оборудования, налаженные связи с промышленностью и участие в процессах коммерциализации технологий, развитая инфраструктура (кампус) вокруг университета, а также наличие инфраструктуры работы с выпускниками и донорами.

Проблемы, возникшие при реализации инновационных проектов, можно разделить на два вида: связанные с условиями и ограничениями, наложенными государством, и с деятельностью самих вузов. К первым относятся такие, как жесткие условия расходования средств, опоздание с проведением конкурса (что привело к сокращению времени на реализацию проектных инициатив), чрезмерно бюрократичная отчетность (на первом этапе вузы должны были отчитываться о проделанной работе еженедельно).

В свою очередь, на уровне вузов выявился недостаток современных квалифицированных менеджеров, специалистов по закупкам и маркетингу. Определенные проблемы вызвало и привлечение обещанного в заявках внебюджетного финансирования – в частности, только два вуза смогли получить средства от субъектов РФ.

Обобщая первые шаги по реализации программ инновационных вузов, можно сделать вывод, что данная инициатива должна оказать долгосрочный позитивный эффект на вузовский сектор, однако серьезным препятствием могут стать противоречия между задуманными новаторскими подходами и программами развития вузов и жесткими нормативами, установленными Министерством образования и науки РФ, а также ограничения, накладываемые рядом федеральных законов. В частности, при реализации инновационных программ наибольшие проблемы возникли с применением Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ).

В прошедшем году получила развитие и концепция формирования в стране «федеральных» университетов. Председатель правительства РФ подписал распоряжения о создании двух федеральных университетов – Сибирского и Южного<sup>66</sup>, которые, помимо достижения высокого качества образования, должны также стать центрами инновационной деятельности<sup>67</sup>.

#### *4.5.6. Стимулирование инновационной деятельности*

В области поддержки и стимулирования инновационной деятельности 2006 г. стал своего рода «переходным периодом»: принципиальные решения о создании новых структур и механизмов (технопарков, венчурных фондов, технико-внедренческих зон – ТВЗ) были приняты в 2005 г., а их функционирование должно начаться в 2007 г. Поэтому прошедший год был временем подготовки нормативно-правовой среды, необходимой для создания и работы новых организаций и механизмов. Основная работа была сосредоточена на развитии проектов венчурного финансирования, технопарков и технико-внедренческих зон. Большое внимание было также уделено совершенствованию законодательства в области интеллектуальной собственности и разработке мер косвенного стимулирования научной и инновационной деятельности.

#### Формирование финансовой и технологической инфраструктуры

Государство инициировало поддержку одновременно нескольких форм венчурного финансирования для развития малого инновационного бизнеса. В 2006 г. в процессе формирования находились два вида венчурных фондов – «Фонд фондов» и специализированный венчурный фонд в сфере информационно-коммуникационных технологий. Обе схемы заимствованы из зарубежного опыта, где они были успешно применены.

Для реализации первой модели было создано открытое акционерное общество «Российская венчурная компания» (РВК) со 100%-ной долей государства в акционерном капитале. РВК будет осуществлять конкурсный отбор венчурных управляющих компаний и приобретать паи венчурных фондов, создаваемых в форме закрытых паевых инвестиционных фондов wybranными управляющими компаниями. В РВК был создан внешний совет директоров как мера для предотвращения или, по крайней мере, для снижения коррупции. Бюджет «Фонда фондов» – 15 млрд руб., которые будут выделены из Инвестиционного фонда. Планируется, что бюджетная составляющая в каждой из высокотехнологичных компаний, создаваемых из средств венчурных фон-

---

<sup>66</sup> Распоряжение правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 1518-р о создании федерального государственного учреждения высшего профессионального образования «Сибирский федеральный университет» (СибФУ) и Распоряжение правительства РФ от 23 ноября 2006 г. № 1616-р о создании Южного федерального университета.

<sup>67</sup> Подробнее особенности создания федеральных университетов см. в разделе 4.4.1 данного обзора.

дов, составит от 25 до 49%. Чтобы стимулировать приход частных инвестиций в эти компании, государство будет претендовать только на 1/5 ставки рефинансирования Банка России от доходности вложенных бюджетных средств, т.е. на 3% годовых. Остальной доход получают частные инвесторы.

Вторая модель венчурного финансирования – это учреждение сроком на 3 года открытого акционерного общества «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» с целью развития предприятий и инфраструктуры отрасли информационно-коммуникационных технологий. В конце года правительство утвердило перечисление в него 1,45 млрд руб., и еще 1,5 млрд руб. должны составить средства инвесторов. Принцип бюджетного финансирования малых фирм из средств этого фонда такой же, как и в первой модели: бюджетные средства будут добавляться в том случае, если по крайней мере 51% составят средства инвесторов.

Позитивный аспект современного этапа развития механизмов венчурного финансирования заключается в том, что апробируются сразу несколько моделей фондов. Если «Фонд фондов» важен для общей активизации венчурного финансирования, а также для обеспечения опыта работы с венчурными средствами, то специализированные венчурные фонды, как показывает мировой опыт, являются наиболее успешными с рыночной точки зрения, поскольку только в них можно обеспечить высокий уровень экспертизы проектов и потому снизить риски.

До сих пор малые размеры бюджетов венчурных фондов были серьезным препятствием для развития венчурного финансирования. При размерах фондов до 10 млн долл., как показала практика, долгосрочное развитие, равно как и эффективная операциональная деятельность, невозможно. По оценкам представителей бизнеса, эффективно функционирующий венчурный фонд должен иметь бюджет не менее 20 млн долл. для инвестиций в инновационные проекты<sup>68</sup>. Таким образом, в новых фондах эта проблема решена.

При реализации проектов венчурных фондов важен постоянный мониторинг, поскольку мировой опыт разработки таких программ очень неоднороден. Более того, практика организации государственных венчурных фондов была, как правило, отрицательной<sup>69</sup>.

Существует также обстоятельство, которое может усложнить работу венчурной компании и создаваемых с ее участием венчурных фондов. Это – отсутствие потока проектов, пригодных для венчурного финансирования. По признанию чиновников МЭРТа, главная задача состоит в нахождении нужного количества проектов под такое значительное финансирование, которое аккумулируется в РВК<sup>70</sup>. Логически рассуждая, прежде чем создавать венчурные фонды, необходимо реализовать меры, направленные на создание критиче-

---

<sup>68</sup> Национальный доклад «Инновационное развитие – основа ускоренного роста экономики Российской Федерации». М.: Ассоциация менеджеров, 2006. С. 64.

<sup>69</sup> Russian Economic Report. December 2006. No. 13. The World Bank Economics Unit. P.23.

<sup>70</sup> Средств на инновации в России больше чем достаточно // Поиск. 29 декабря 2006 г. № 52. С. 7.

ской массы таких проектов. Опыт стран с наиболее развитым венчурным финансированием (США, Израиль, Канада, Австралия) свидетельствует, что успех проектов венчурного финансирования базируется на *системе* программ, охватывающих все стадии инновационного цикла – от малых грантов до больших венчурных проектов<sup>71</sup>. В России предшествующие стадии, особенно стадию «посевного» финансирования, поддерживает только Фонд содействия (программа СТАРТ), а этой программы для масштабов страны совершенно недостаточно. Что касается «бизнес-ангелов» (частные неформальные инвесторы, которые вкладывают средства в малоизвестные молодые предпринимательские компании), также финансирующих начальные стадии инновационных проектов, то этот институт пока находится на начальной стадии формирования.

Законодательная и нормативная база, которая позволит образовывать венчурные фонды, должна быть сформирована к концу I квартала 2007 г. Между тем в 13 регионах РФ местные власти уже начали работу по формированию венчурных фондов. В рамках действующего законодательства местные власти создают венчурные фонды в виде некоммерческих организаций, однако такая организационно-правовая форма не соответствует сути венчурного инвестирования.

Помимо венчурного фонда в сфере информационных технологий в процессе формирования находятся 7 специализированных технопарков (ИТ-технопарков). И одновременно были приняты поправки в Налоговый кодекс РФ, направленные на создание благоприятных условий налогообложения организаций, работающих в области информационно-коммуникационных технологий<sup>72</sup>. Согласно закону, меняются правила исчисления ставки единого социального налога для таких организаций (за исключением тех, которые являются резидентами ТВЗ). Для того чтобы платить льготный ЕСН, организации должны быть аккредитованы, не менее 70% их финансирования должно быть из зарубежных источников, а среднесписочная численность работников организаций должна быть не менее 50 человек. Таким образом, данная льгота направлена на поощрение не любых компаний в ИТ-сфере, а только тех, которые работают в режиме аутсорсинга, и таким образом может стимулировать экспорт ИТ-продукции. Фактически в первый раз предпринята попытка связать 3 инструмента, необходимых для стимулирования инновационной деятельности, пока только в ИТ-сфере: технопарки, где будут размещаться малые инновационные фирмы; венчурный фонд, который может предоставлять им финансирование; и льготы тем компаниям, которые работают на экспорт ИТ-услуг.

---

<sup>71</sup> Public Financial Support for Commercial Innovation. Europe and Central Asia Knowledge Economy Study. Part I, The World Bank. January 2006. P.28–29.

<sup>72</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ в части создания благоприятных условий налогообложения для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, а также внесения других изменений, направленных на повышение эффективности налоговой системы».

В марте появилось распоряжение правительства, которым была одобрена государственная программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий»<sup>73</sup>. Программа рассчитана на 2006–2010 гг., и за это время должны быть организованы ИТ-технопарки в 7 регионах – в Московской, Новосибирской, Нижегородской, Калужской, Тюменской областях, в Татарстане и Санкт-Петербурге. В организуемых технопарках из бюджетных средств будет финансироваться создание инженерной и транспортной инфраструктуры. Остальные затраты должны быть преимущественно из частных источников. В 2007 г. должны быть сформированы органы управления технопарками, проведены предпроектные и проектные работы для начала строительства, разработана программа продвижения российских технологий на мировой рынок.

Развитие ТВЗ в прошедшем году было связано в первую очередь с разработкой большого числа нормативно-правовых актов (всего – более 40), необходимых для решения вопросов по построению технической инфраструктуры (в том числе для регулирования порядка предоставления услуг в сфере градостроительной деятельности и земельных отношений на территориях зон). Вторым направлением работы правительства стало формирование организационных структур, обеспечивающих взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти и региональными властями, а также органами местного самоуправления. В частности, были сформированы наблюдательные советы особых экономических зон. В то же время инициативы «снизу» были немногочисленными, о чем свидетельствует небольшое число организаций, пожелавших стать резидентами зон. В Томской ТВЗ был зарегистрирован только один резидент, а в остальных трех ТВЗ – по два резидента в каждой<sup>74</sup>. Такой результат можно объяснить тем, что пока отношение представителей бизнеса к технико-внедренческим зонам остается настороженным. Как показывает опрос Ассоциации менеджеров, большинство представителей бизнеса (67%) заняло выжидательную позицию, 11% респондентов негативно относятся к идее ТВЗ и столько же готовы активно участвовать в развитии зон<sup>75</sup>.

Адекватность развиваемых мер стимулирования инновационного развития можно оценить, анализируя состояние инновационной восприимчивости и инновационной активности российского бизнеса.

---

<sup>73</sup> Распоряжение правительства от 10 марта 2006 г. № 328-р.

<sup>74</sup> *Источники:* Состав резидентов ТВЗ: г. Дубна <http://www.rosez.ru/sezdubna/rezident.html>; г. Зеленоград <http://www.mostvz.ru/node/10>; г. С.-Петербург <http://www.rosez.ru/zonespb/rezidents.html>; г. Томск <http://www.rosez.ru/zonetomsk/rezidents.html>.

<sup>75</sup> Опрос проводился в октябре–ноябре 2005 г. среди 150 компаний, работающих в различных сегментах рынка. *Источник:* Национальный доклад «Инновационное развитие – основа ускоренного роста экономики Российской Федерации». М.: Ассоциация менеджеров, 2006. С. 37.

### Инновационная активность бизнеса

Формальные индикаторы, принятые для измерения инновационной активности бизнеса, оставались в России на низком уровне. По показателю расходов на внутрифирменные НИОКР, который указывает на способность экономики абсорбировать полученные знания, превращая их в новые товары, услуги и технологии, Россия находится позади не только развитых индустриальных стран, но и ряда развивающихся стран. По данным Мирового банка, расходы фирм на НИОКР, измеренные как процент продаж, составляли в России 0,3%, тогда как в странах с растущими экономиками – в Китае, Бразилии и Индии – находились в интервале 0,46–2,5%.

Различные исследования уровня инновационной активности российских предприятий показывают, что она достаточно высокая, однако многие инноваций представляют собой небольшие усовершенствования для выживания предприятий, но не для их развития. Большинство компаний тратят средства на усовершенствование существующего продукта (43%) либо усовершенствование существующего процесса (32%)<sup>76</sup>. Стратегические инноваторы составляют среди инновационных российских компаний около 9%, тогда как в странах ЕС – около 22%<sup>77</sup>. Поэтому важен не сам факт проведения мероприятий, которые можно отнести к инновационной деятельности, а уровень затрат на них и в первую очередь затраты на НИОКР. А здесь картина значительно менее оптимистичная: затраты компаний на НИОКР не превышают 8% общих расходов на технологические инновации, тогда как для европейских стран этот показатель составляет в среднем 20%. Затраты фирм на приобретение патентов и лицензий и вовсе небольшие – менее 2%<sup>78</sup>.

Можно выделить несколько причин низкой инновационной активности в экономике. *Во-первых*, это монополизм многих российских фирм. Недавние исследования показали, что монополисты, т.е. те, кто занимает более 50% национального рынка своего основного продукта, составляют около 20% всех российских компаний. При этом речь идет о доминировании на очень узких, специфических рынках, возможно, даже «нишевых»<sup>79</sup>. При этом существует негативная связь между инновационной активностью и монополистическим положением фирмы. В монопольной отрасли при отсутствии конкуренции извне спрос на инновации должен быть низким. Таким образом, пассивность в инновациях связана со слабостью внешних и внутренних стимулов, а именно

<sup>76</sup> Национальный доклад «Инновационное развитие – основа ускоренного роста экономики Российской Федерации». М.: Ассоциация менеджеров, 2006. С. 30.

<sup>77</sup> Arundel A., Hollanders H. (2005). EXIS: An exploratory Approach to Innovation Scoreboards. <http://trendchart.cordis.lu/scoreboards/scoreboard2004/pdf/EXIS.pdf>.

<sup>78</sup> Кузнецов Б., Кузык М., Симачев Ю., Чулок А., Цухло С. Особенности спроса на технологические инновации и оценка потенциальной реакции российских промышленных предприятий на возможные механизмы стимулирования инновационной активности // VII Международная научная конференция «Модернизация экономики и государство». М.: ВШЭ. 5 апреля 2006 г.

<sup>79</sup> Кузнецов Б. Влияние конкуренции и структуры рынков на развитие и поведение промышленных предприятий: эмпирический анализ // VII Международная научная конференция «Модернизация экономики и государство». М.: ВШЭ. 5 апреля 2006 г.

с недостаточным уровнем конкуренции. Исследования показывают, что на тех предприятиях, которые вынуждены конкурировать с импортом, и на тех, которые работают на зарубежных рынках (экспортируют свою продукцию), уровень инновационной активности значительно выше. Поэтому демонаполизация должна быть магистральным направлением для преодоления технологического отставания.

*Во-вторых*, это структурные проблемы российской экономики, доминирование в ней сырьевых отраслей. Отрасли с постоянно изменяющимся (обновляемым, совершенствующимся) продуктом предъявляют самый большой спрос на инновации. Сырьевые отрасли менее склонны к инновационным процессам, несмотря на то, что передовые нефтегазовые и сырьевые компании способствуют развитию как собственных НИОКР, так и их аутсорсинга. Тем не менее высокие цены на нефть остаются серьезным дестимулирующим фактором.

*В-третьих*, определенную проблему составляет то, что косвенное регулирование до сих пор не было направлено на стимулирование инноваций. В настоящее время налоговая система является нейтральной по отношению к задаче инновационного развития. Проблема состоит не только в отсутствии ряда норм, но и в необходимости серьезного совершенствования налогового администрирования.

Таким образом, венчурное финансирование, технопарки и зоны являются важными, но не ключевыми инструментами поддержки инновационного предпринимательства. Для крупных компаний эффективнее косвенные меры регулирования, а при взаимодействии с государственным сектором науки важным аспектом является ясность и непротиворечивость норм в отношении прав на интеллектуальную собственность.

#### Регулирование прав на интеллектуальную собственность, созданную за счет бюджетных средств

В конце 2006 г. была принята часть IV Гражданского кодекса РФ, раздел VII «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации». Она заменяет 6 основных законов, касающихся интеллектуальной собственности (ИС).

Часть IV Гражданского кодекса так и не прояснила до конца ситуацию в области регулирования прав на интеллектуальную собственность, созданную за счет бюджетных средств (гл. 77 ГК «Право использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии»). Большая часть кодекса построена на европейской концепции, где права на ИС изначально возникают у автора, и только в некоторых случаях они могут передаваться работодателю, что специально оговаривается. В то же время в гл. 77 подразумевается, что факт финансирования является основанием для возникновения прав. И таким образом именно государство становится тем экономическим субъектом, которое в каждом конкретном случае решает вопрос о передаче прав на ИС.

В п. 1 ст. 1546 гл. 77 «Права Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на технологию» определяются условия, при которых право на технологию принадлежит Российской Федерации. Если единая технология создана для нужд обороны или безопасности, а также в случае, если РФ до создания единой технологии или в последующем приняла на себя финансирование работ по доведению единой технологии до стадии практического применения, то право на технологию принадлежит РФ. Наконец, если исполнитель не обеспечил до истечения 6 месяцев после окончания работ по созданию единой технологии совершения всех действий, необходимых для признания за ним или приобретения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, которые входят в состав технологии, то ее владельцем становится РФ. Во-первых, следует отметить, что использование терминов «обороноспособность» и «национальная безопасность» не вполне правомерно, поскольку Гражданский кодекс регулирует только гражданско-правовые отношения. Во-вторых, передача прав на ИС в пользу государства в случае, если оно брало на себя финансирование работ, по сути, может трактоваться расширительно – как то, что права переходят в пользу государства при любых объемах финансирования из средств государственного бюджета.

Таким образом, общие последствия введения части IV ГК РФ в отношении прав на интеллектуальную собственность, созданную за счет бюджетных средств, пока сложно охарактеризовать как позитивные. Между тем обеспечение защиты прав собственности, в том числе интеллектуальной, является индикатором, который в настоящее время существенно снижает рейтинг страны по уровню конкурентоспособности. В 2006 г., по данным Всемирного экономического форума, Россия сместилась с 53-го места, которое она занимала в 2005 г., на 62-е, находясь на 114-м месте по уровню защиты прав собственности.

#### Косвенное регулирование инновационной деятельности

Обсуждение косвенных мер стимулирования проходило очень интенсивно в течение всего года. В администрации президента совместно с представителями Государственной Думы РФ был разработан пакет законопроектов, который включил 14 новых законов и поправок в действующее законодательство. В результате согласований с представителями ведомств предлагаемый пакет был значительно сокращен. Проект Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности» был одобрен на заседании правительства в конце января 2007 г. В этом документе предусмотрено введение 5 поправок в Налоговый кодекс:

- Об освобождении от НДС доходов по патентам и лицензиям на инновационные технологии (ст. 149);
- Об исключении из объекта налогообложения налогом на прибыль средств, безвозмездно полученных организациями науки и фондами поддержки науки и образования (ст. 251);

- О включении в состав расходов для обложения налогом на прибыль части средств, потраченных на НИОКР не только научными, но и инновационными организациями (ст. 259);
- О расширении перечня расходов, по которым налогоплательщик, применяющий систему упрощенного налогообложения, уменьшает полученные доходы (ст. 346.16);
- Об увеличении норматива расходов в форме отчислений на формирование Российского фонда технологического развития (РФТР), а также иных отраслевых и межотраслевых фондов финансирования научно-исследовательских работ с 0,5 до 1,5% (ст. 262).

Как следует из приведенного перечня, основные меры регулирования направлены на поддержку малых предприятий и научных организаций и не принципиальны для стимулирования крупного бизнеса. Увеличение отчислений в РФТР важно, однако эта мера также не критична с точки зрения стимулирующего воздействия, поскольку предприятия могут, но не обязаны перечислять средства в отраслевые и межотраслевые фонды. Таким образом, предлагаемый пакет мер, хотя и представляет собой положительный сдвиг в сфере стимулирования инноваций, тем не менее не является радикальным. Опрос 570 промышленных предприятий, проведенный ИЭПП в октябре-ноябре 2005 г.<sup>80</sup>, показал, что большинство обследованных предприятий считают наиболее эффективной для целей стимулирования инноваций приростную налоговую льготу. Приростная налоговая льгота представляет собой уменьшение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль на определенный процент от годового прироста затрат предприятия на НИОКР. Эта льгота широко применяется за рубежом и особенно эффективна для стимулирования компаний, ориентированных на динамичный рост инноваций и повышение уровня расходов на НИОКР.

Разработка мер косвенного регулирования выявила несколько терминологических и методических пробелов. Это одна из причин, почему было отложено рассмотрение остальных налоговых инициатив. Проблемой является определение для целей налогообложения понятий НИОКР и инновационной деятельности. Понятно, что без выработки терминологии и основных определений предлагаемые льготы сложно будет применять, так как субъект регулирования четко не определен.

Основное обсуждение шло в русле определения НИОКР через возможные виды деятельности (например, составление исчерпывающего списка), однако это трудоемкий и не самый эффективный подход. Зарубежный опыт показывает, что удобнее и понятнее определять НИОКР через виды затрат. Тогда налоговые льготы действуют в отношении определенного перечня расходов (оплата труда, расходы на материалы,

---

<sup>80</sup> Кузнецов Б., Кузык М., Симачев Ю., Чулок А., Цухло С. Особенности спроса на технологические инновации и оценка потенциальной реакции российских промышленных предприятий на возможные механизмы стимулирования инновационной активности // VII Международная научная конференция «Модернизация экономики и государство». М.: ВШЭ, 5 апреля 2006.

необходимые для проведения НИОКР, покупка программного обеспечения и т.п.).

Понятие инновационного предприятия и инновационной деятельности также официально не определено, причем не только для целей налогообложения: в федеральном законодательстве термин «инновационная деятельность» отсутствует. Был предложен подход к определению инновационной деятельности через понятие объектов гражданского оборота, которые есть в Гражданском кодексе РФ (объекты интеллектуальной собственности, проекты, технические изделия, новое оборудование, финансовые активы и т.п.). Хотя положительной стороной такого подхода является наличие базовых компонентов, через которые определяется инновационная деятельность, в Гражданском кодексе РФ тем не менее он представляется слишком сложным и допускает расширительное толкование инновационной деятельности. Одновременно Министерство образования и науки решило вновь вернуться к разработке Закона об инновационной деятельности. Тот проект, который есть на сегодняшний день, представляет собой некоторый свод определений общего плана, которые сложно использовать для определения объекта налогообложения. Если заимствовать зарубежный опыт и определять инновационное предприятие по критерию уровня затрат на НИОКР, то оно может стать вполне операциональным для целей косвенного регулирования.

В целом усиление внимания к косвенным стимулам является позитивной тенденцией, и большое значение имеет введение таких мер, которые бы поощряли именно частный сектор к финансированию НИОКР.

## Раздел 5. Институциональные проблемы

### 5.1. Институциональное развитие в 2000-е годы

Среди формальных определений, наиболее емко характеризующих прошедший 2006 год, можно указать в первую очередь «предсказуемость», «стабильность», «доминирование тенденций прошлых лет». Вместе с тем институциональные тенденции, характерные для нескольких последних лет, оставляют весьма двойственное впечатление. Более того, к началу 2007 г. можно говорить о нескольких неявных противоречиях или, точнее сказать, подменах понятий институционального развития, которые имеют принципиальное значение в долгосрочном периоде.

#### 5.1.1. Политика versus экономика: асимметричность взаимовлияния

Все количественные показатели развития российской экономики в 2006 г. свидетельствуют о подъеме (подробно см. выше)<sup>1</sup>. Капитализация российских компаний в конце 2006 г. составила около 908 млрд долл., что характеризует Россию как одного из самых крупных развивающихся рынков. По данному показателю из всех развивающихся рынков Россия в 2006 г. уступила лишь Китаю.

Динамичный рост российской экономики (по формальным количественным показателям) находит свое отражение в растущих экономических (кредитных) рейтингах страны. В 2006 г. крупнейшие рейтинговые агентства (Fitch и Standard&Poors) присвоили России кредитный рейтинг по обязательствам в иностранной валюте «BBB+», что означало как переход страны в новое «инвестиционное качество» на международных финансовых рынках, так и снижение издержек для российских компаний-заемщиков. Следующим ожидаемым шагом является переход России к рейтингам уровня А. 26 января 2007 г. Совет ОЭСР перевел Россию в третью (в шкале от высшей – нулевой – до седьмой) группу кредитных рисков, к которой относятся ЮАР, Израиль, Индия, Тайланд, Марокко, Латвия, Венгрия, Болгария, Румыния и ряд других стран.

Динамика роста экономики и улучшение финансового состояния предприятий (рост совокупной прибыли и, по данным опросов Центра экономической конъюнктуры при Правительстве РФ (ЦЭК) в декабре 2006 г., удовлетво-

---

<sup>1</sup> Здесь и далее в разделах 5.2–5.5 источниками для фактических данных послужили официальные web-сайты, пресс-релизы и интервью руководителей Министерства экономического развития и торговли РФ, Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ), Федеральной антимонопольной службы РФ (ФАС), Федеральной службы по финансовым рынкам РФ (ФСФР) и других органов государственной власти, информационные материалы «Прайм-ТАСС», «Интерфакс», «РБК», проекта «lin.ru», периодических изданий – «Коммерсантъ», «Ведомости», «Известия», «Время новостей», «Финанс», «Эксперт», «Слияния и поглощения», рейтинги специализированных агентств и организаций, сайты компаний и др. источники 2006–2007 гг. При подготовке данного раздела использованы также материалы А. Абрамова, Е. Апеваловой, Г. Мальгинова и К. Яновского, материалы многочисленных опубликованных исследований ИЭПП и АНХ при Правительстве РФ по проблемам институционального развития (см. [www.iet.ru](http://www.iet.ru)).

ренности финансовым положением в промышленности) сопровождалась беспрецедентным увеличением чистого притока частного капитала. По данным Центрального банка РФ, в 2006 г. отмечен почти 40-кратный рост чистого притока частного иностранного капитала в Россию по сравнению с 2005 г. (41,6 млрд долл., в том числе 25,1 млрд в банковский сектор, против 1,1 млрд в 2005 г. и оттока 8,4 млрд в 2004 г.). Очевидно, что значительную долю в чистом притоке составляют репатрируемые российские капиталы (об этом свидетельствует и рост инвестиций из традиционных оффшоров – см. раздел 5.4), однако провести четкое разграничение между резидентами и нерезидентами невозможно. Тем не менее, оценки прямых иностранных инвестиций, пришедших в России в 2006 г., достаточно близки – от 28,4 (UNCTAD) до 31 (Банк России) млрд долл.

2006 г. стал также годом значительного роста внешнего (первичные размещения акций (IPO) и корпоративные облигационные займы на внутреннем и внешнем рынках) финансирования крупнейших компаний и банков. В 2006 г. внешняя задолженность нефинансовых компаний и коммерческих банков составила соответственно 135,4 млрд долл. и 78,5 млрд долл. Внешний долг российского корпоративного сектора увеличился до 57 млрд долл. против 54,5 в 2005 г. В 2006 г. суммарная стоимость 18 наиболее крупных IPO (включая «Роснефть») составила около 21 млрд долл. Корпоративные облигации стали двигателем роста эмиссий долгового рынка: объем их размещений вырос с 260,6 млрд руб. в 2005 г. до 465,3 млрд руб. в 2006 г., или в 1,8 раза. Общий объем рублевых облигаций в обращении, включая федеральные ценные бумаги, корпоративные и региональные облигации, вырос с 1,5 трлн руб. в 2005 г. до 2,2 трлн руб. в 2006 г., или в 1,4 раза.

По оценкам аналитиков ряда инвестиционных банков, суммарный объем IPO российских компаний может составить в 2007 г. 20–22 млрд долл., а с учетом Сбербанка и Внешторгбанка – 30–40 млрд долл. Проведение IPO в 2007 г. входит в планы около 60 российских компаний, однако (в силу уровня готовности и конъюнктуры рынка) реально это смогут осуществить около 30. Более того, есть и пессимистичный прогноз: по оценкам Citigroup Global Markets, российские компании не смогут превзойти в 2007 г. уровень 2006 г. (прогноз на 2007 г. – 32 IPO и 18,4 млрд долл.), а после президентских выборов 2008 г. ситуация будет близкой уровню 2005 г. (в 2005 г. – 5,2 млрд долл., прогноз на 2008 г. – 18 IPO и 4,7 млрд долл.). Текущий резкий рост IPO напрямую связывается, таким образом, со стремлением застраховаться от *рисков новой фазы политико-делового цикла* после марта 2008 г.

Ажиотаж первичных размещений 2006–2007 гг. в контексте политических рисков находит свое подтверждение и при анализе особенностей конкретных мотивов российских компаний<sup>2</sup>. Получение инвестиций для развития бизнеса характерно, прежде всего, для потребительского сектора (около 80% участников IPO последних лет), который не генерировал в отличие от сырье-

<sup>2</sup> Коротецкий Ю., Москаленко Л., Тальская М. IPO выходят из моды // Эксперт, 2006, № 39, с. 19–27.

вых компаний значительный денежный поток и не имел упрощенного доступа к банковским кредитам. Значимый интерес к IPO в этом секторе стал проявляться примерно с 2003 г., когда компании в силу отсутствия необходимой залоговой базы и значительной долговой нагрузки были вынуждены обратиться к размещению акций. Тем не менее, большинство компаний потребительского сектора, действительно готовых к IPO, уже осуществили его. Другой мотив – фиксация стоимости компании и привлечение денег для нужд акционеров – характерен для компаний, отраслевая принадлежность которых не дает особых перспектив роста, либо, напротив, в которых существовала потребность в финансировании сделок по приобретению новых активов, компенсации «выхода» партнеров (акционеров) из бизнеса и др. Целый ряд крупнейших сырьевых компаний – эмитентов, не испытывая потребности в инвестиционных ресурсах посредством IPO, заинтересованы в увеличении и фиксации капитализации как страховке для выхода из бизнеса в том случае, если крупнейшим акционерам придется расстаться с собственностью в силу политических причин. Некоторые уже частично осуществили такую «страховку», зафиксировав стоимость компании, продав часть пакета и легализовав оставшиеся активы. При этом достаточно очевидно, что облигационные займы являются гораздо более дешевым источником внешних финансовых ресурсов, который, тем не менее, не решает задач страховки от политических рисков.

Зарубежная экспансия целого ряда крупных частных российских компаний (групп), характерная для 2005–2006 гг., также связана, по всей видимости, не только с логикой корпоративного развития, фиксацией своего положения на новых рынках и поиском объектов для инвестирования свободных средств, но и с подготовкой к новому политико-деловому циклу в России.

Указанные соображения относятся и к некоторым крупнейшим государственным компаниям, хотя и по иным мотивам (см. раздел 5.2). В конце января 2007 г. глава ФАУФИ В.Л. Назаров заявил о возможности еще одного публичного размещения пакета акций «Роснефти» в пределах 25% (около 20 млрд долл.), однако практически сразу это заявление было дезавуировано его куратором в Правительстве – главой Минэкономразвития России Г.О. Грефом. Тем не менее, такие противоречивые подходы, по имеющимся оценкам, свидетельствуют об усилении попыток перевода максимально возможной части государственного пакета акций «Роснефти» в частную собственность до марта 2008 г. с последующей легализацией в интересах весьма узкого круга субъектов.

Электоральный цикл, по прогнозам, прямо повлияет на снижение объема прямых иностранных (где, как отмечалось выше, весьма трудно разграничить действительно иностранные и репатрируемые капиталы) инвестиций в 2007 г. Единодушие прогнозов характерно для общей констатации ожидаемого спада в данной области, однако различаются мотивы. Standard&Poors связывает прогнозируемый спад с параллельными процессами ослабления ажиотажа на сырьевых рынках, что стимулировало инвестиции в сырьевые активы разви-

вающихся стран и национализации энергетических активов в России, Боливии, Венесуэле, Эквадоре. Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) прямо обуславливает спад будущими политическими рисками, связанными с парламентскими и президентскими выборами в России. Есть и объективная проблема готовности самих российских компаний<sup>3</sup>.

Политические риски, не связанные напрямую с электоральным циклом, остаются весьма значимыми для наиболее консервативных иностранных институциональных инвесторов, что отличает их от российских собственников.

В качестве весьма авторитетного примера можно привести рейтинг, в течение многих лет разрабатываемый одним из крупнейших и наиболее консервативных глобальных инвесторов – пенсионным фондом США California Public Employeers' Retirement System (CalPERS), активы которого составляют более 225 млрд долл. (подробно см. раздел 5.4). Его приход на тот или иной развивающийся рынок означает получение этим рынком «знака качества», свидетельствующего о его пригодности для других крупных институциональных инвесторов.

В 2006 г. из четырех стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай) Россия и Китай по методике CalPERS набрали меньше 2,0 баллов, входя тем самым в группу запрещенных для инвестирования рынков. Проект оценки на 2007 г. предусматривает, что итоговая оценка России остается на уровне предыдущего года – 1,9 баллов, а оценка Китая повышена с 1,6 до 1,7 баллов. Основные проблемы российского рынка в 2006 г. были обусловлены низкими оценками уровня политической стабильности, качества законодательства о труде и открытости рынка капитала. При оценке состояния гражданских свобод, где 1 балл означает высший уровень гражданских свобод, а 7 – отсутствие таковых, Россия получила 5 баллов. Уровень независимости судебной системы и эффективности правовой защиты по России составил 1,0 балл из 3-х возможных, что существенно ниже чем, например, в Китае. Россия получила крайне негативные результаты при оценке независимости судебной системы, правовой защиты прав собственности, наличия фаворизма при принятии судебных решений в пользу органов государственной власти, борьбы с организованной преступностью.

Методика рейтинга CalPERS оказалась бы также очень показательной в случае, если бы мы попытались оценить вклад основных факторов, тормозящих дальнейшее улучшение инвестиционной ситуации в стране. С учетом влияния тех или иных факторов, принимаемых во внимание при составлении

---

<sup>3</sup> В 2006 г. компания «Татнефть» начала процедуру делистинга на Нью-Йоркской фондовой бирже. Пример «Татнефти» является весьма показательным для корпоративного сектора России. По данным Альтернативного инвестиционного рынка (AIM) Лондонской фондовой биржи, в 2006 г. здесь были размещены акции только 7 компаний России и других постсоветских (СССР) стран, тогда как в 2005 г. размещения проводили 15 компаний. Это связано, прежде всего, с отсутствием адекватного финансового контроля, необходимого для листинга (консолидированная отчетность, публикация финансовой отчетности и др.). Хотя перспективы размещений в 2007 г. оцениваются как благоприятные, стоимостные результаты 2006 г. вряд ли будут превышены.

рейтинга, становится очевидным *возрастание негативного влияния со стороны специфических страновых факторов («государства»)*, тогда как качество «рыночных факторов» постепенно возрастает.

Аналогичные негативные оценки состояния гражданского общества и политической системы России можно обнаружить практически во всех традиционных рейтингах за 2006 г., анализирующих данные проблемы (рейтинги гражданских свобод и свободы прессы Freedom House, глобальной конкурентоспособности World Economic Forum, соблюдения прав акционеров и кредиторов Oxford Analytica, индексов экономической свободы The Heritage Foundation The Heritage Foundation и Dow Jones Co, фонда «Индем», Всемирного экономического форума, Всемирного банка, Transparency International и др.). Более того, можно отметить *ухудшение целого ряда рейтингов по сравнению с 2004–2005 гг. (табл. 1).*

*Таблица 1*

**Изменение рейтингов политической стабильности, экономических и гражданских свобод в России, 2005–2006 гг.**

Рейтинг	2005	2006	Ниже или рядом с Россией среди стран БРИК
Гражданские свободы по методике Freedom House	5 – несвободная страна	5 – несвободная страна	Китай (6)
GCI Всемирного Экономического Форума (мировая конкуренто-способность)	53-е место	62-е место	Бразилия (66-е место)
GCI Всемирного Экономического Форума (защита прав собственности)	108-е место (2004 г. – 88)	114-е место	–
Рейтинг экономической свободы The Heritage Foundation и Dow Jones & Company, Inc.	4-я группа – преимущественно не-свободная	4-я группа – преимущественно несвободная (54,01 баллов из 100, 120-е место)	Китай – 54,02 балла, 119-е место Индия – 55,60 баллов, 104-е место
Политическая стабильность по методике CalPERS, вес в страновом рейтинге, %	27,6 (2003 г. – 20,5)	29,2 (30,6 – на 2007 г.)	–
Рейтинговая оценка по методике CalPERS (порог инвестирования – 2 при max – 3)	Общий 1,8 (2002 г. – 1,15)	Общий 1,9 Страновой 1,6	Китай – 1,6

*Источник:* официальные web-сайты разработчиков рейтингов.

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

Низкий рейтинг в области защиты прав собственности означает, что защита прав собственности в России находится на очень слабом уровне: «...судебная система характеризуется предвзятостью и коррумпирована, обеспечить исполнение условий контрактов сложно».

В контексте *краткосрочных тенденций* ситуация является достаточно тривиальной. Сложившаяся *асимметрия экономических и политических факторов развития российской экономики* завуалирована пока общими показателями экономического подъема, нестабильной сырьевой конъюнктурой, показателями состояния государственных финансов (профицит бюджета, объемы стабилизационного фонда, золотовалютные резервы), показателями исключительной доходности российского фондового рынка.

С точки зрения *инвесторов*, сложившуюся ситуацию можно образно охарактеризовать как «дилемму Клода Фролло» (см. раздел 5.4) – искушение высокой доходностью до определенного порога оказывается сильнее опасений по поводу экономических свобод, прав инвесторов и вмешательства государства в экономику.

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

Что характерно, наименее подвержены иллюзорному восприятию действительности *российские компании*, которые, как было отмечено выше, в наибольшей степени восприимчивы к потенциальным рискам политико-делового цикла.

Характерна и весьма стабильная восприимчивость способностей государственной власти к эффективным действиям в сфере экономической политики со стороны *населения* (табл. 2–3).

Таблица 2

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

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

Источник: «Левада-центр», [www.levada.ru](http://www.levada.ru).

Как видно из *табл. 2*, на протяжении всего периода 2003–2006 гг. значимость такого фактора, как «бюрократический произвол, коррупция и взяточничество в высших эшелонах власти» оставалась практически стабильной (и наивысшей среди всех 12). Третий и четвертый по значимости факторы – «неправильная экономическая политика властей» и «отсутствие у властей определенной экономической программы» стабильно усиливали свое значение с 2003 по 2006 гг. Напротив, второй по значимости фактор – «грабительская политика крупного российского бизнеса/«олигархов», их незаинтересованность в экономическом возрождении страны» устойчиво терял свое значение в 2003–2006 гг. Невысокая значимость с точки зрения населения такого фактора, как «отсутствие законодательной защиты бизнеса», связано, по всей видимости, со смешением респондентами понятий (объединением проблем законодательной защиты и коррупции). Как наглядно демонстрирует *табл. 3*, не менее 2/3 населения *стабильно* в течение 2000–2006 гг. отказывает Правительству в способности разработать обоснованную экономическую программу для России<sup>4</sup>. В любом случае приведенные в *табл. 2–3* данные хорошо дополняют вывод о разнонаправленности действий «государства» и «рынка» в России 2000-х гг.

*Таблица 3*

**Есть ли у нынешнего Правительства России продуманная экономическая программа действий? Результаты опросов населения в 2000–2006 гг., %**

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

*Источник:* «Левада-центр», [www.levada.ru](http://www.levada.ru).

В *долгосрочном периоде* описанная выше проблема разнонаправленности (асимметричности) экономических и политических факторов развития российской экономики приобретает критичный характер, тем более, если исходить из вполне реалистичного предположения о конъюнктурном характере

<sup>4</sup> Приведем одно показательное высказывание, относящееся к периоду запуска административной реформы 2004 г.: «...пока госаппарат, решивший усилить свое влияние на экономику, демонстрирует некоторую некомпетентность. И объяснение этому простое. Вот уже как минимум двенадцать лет государство не занималось хозяйством как таковым. Оно решало бюджетные проблемы, обуздывало инфляцию, но управлением собственно хозяйством не занималось. В Правительстве сегодня просто нет людей, которые знают реальные проблемы отраслей и умеют их решать... Так что любая попытка государства отстранить частный капитал от решения стратегических вопросов развития тех отраслей, где этот капитал уже присутствует, будет вести нас не к росту, а к стагнации» (Гурова Т. Партия, дай порулить // Эксперт, 2004, № 15, с. 34).

источников текущего экономического роста, бюджетных доходов и финансирования социальных программ.

### *5.1.2. Политические versus экономические институты: проблема социального спроса*

В 1990-е годы, когда, по крайней мере, применительно к России можно было говорить о периоде начального формирования новой институциональной структуры экономики, весьма типичным было использование следующих ее компонентов (критериев): приватизация, законодательство (объем и качество нового законодательства и правовых институтов), состояние банковского сектора (уровень независимости, деловых навыков и практики размещения кредитных ресурсов, а также уровень надзора и платежной системы) и роль Правительства (рыночная ориентация Правительства и эффективность управления государственным сектором). Последующие дополнения носили, на наш взгляд, сугубо специализированный характер. В 2000-е годы данный стандартный набор, к примеру, дополнился всевозможными оценками «качества корпоративного управления», экономико-правовых факторов развития финансовых рынков, «границ институциональных возможностей». Существенным явлением стало также заметное возрастание интереса к проблемам эффективности судебной системы и инфорсmenta в целом<sup>5</sup>. Сегодня наиболее острой становится системная проблема адекватного качества политических институтов.

Поскольку различные группы и индивиды обычно извлекают выгоду, «эксплуатируя» различные экономические институты, возникает конфликт между различными вариантами общественного выбора, в конечном счете, разрешаемый в пользу групп с большей политической властью. Распределение политической власти в обществе, в свою очередь, определяется политическими институтами и распределением ресурсов. *Экономические институты, стимулирующие экономический рост, возникают тогда, когда политические институты, во-первых, предоставляют власть тем группам, которые заинтересованы в наличии широко разветвленной системы инфорсmenta прав собственности, когда, во-вторых, политические институты предусматривают эффективные ограничители для действий власть предержащих, и когда, в-третьих, не существует возможностей для извлечения значимой ренты от пребывания у власти*<sup>6</sup>.

Указанные ограничения бесспорны и для соответствующих оценок институциональных изменений в России 1990–2000-х годов. С прикладной точки зрения гораздо более важным является вопрос о том, насколько реалистично сегодня обсуждать возможность развития описанных выше

<sup>5</sup> См., например: Создание институциональных основ рыночной экономики. Доклад о мировом развитии 2002. Всемирный банк, 2002; From plan to market. World Development Report 1996. The World Bank. Oxford University Press, 1996; EBRD Transition Reports 1995–2006.

<sup>6</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.

позитивных эффектов. Естественно, в настоящей работе нет возможности обсуждать весь спектр проблем функционирования российской политической системы. Приведенные выше требования к качеству политических институтов говорят сами за себя и, по-видимому, являются для России делом весьма отдаленного будущего.

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

Наличие различных методологических подходов к идентификации «среднего класса» («нормативистский» или «релятивистский», «маркетологический» или «имущественно-образовательный» и т.д.) обуславливает весьма значимый диапазон количественных оценок. Даже применительно к условиям СССР количественные оценки на рубеже 80-90-х гг. прошлого века колебались в пределах 11-30% населения. Разброс оценок для России второй половины 1990-х гг. не меньший – от 6 до 25% (до кризиса 1998 г.). Для периода 2002–2004 гг. большинство имеющихся оценок в основном совпадают: от 14 до 25% трудоспособного населения.<sup>7</sup>

По данным доклада Института социологии РАН<sup>8</sup>, в 2003–2006 гг. в условиях притока нефтедолларов, «пролившихся» на страну в последние годы, происходит стабильное сокращение численности среднего класса – с 25 до 20% экономически активного городского населения<sup>9</sup>. Лишь в течение 10–15 лет (при условии неизменной структуры экономики) возможен предельный рост среднего класса до 1/3 населения. При этом, как отмечают авторы доклада, шансы среднего класса на прирастание за счет «старого среднего класса» более чем эфемерны, так как численность последних при всей парадоксальности ситуации уменьшается. Иными словами, совершенно ясно, что в условиях складывающейся модели экономики государственно-монополистического типа имеет место тенденция не к увеличению, а к со-

---

<sup>7</sup> См., например: Е.М. Авраамова и др.; Под ред. Малевой Т. Средние классы в России: экономические и социальные стратегии. Моск. Центр Карнеги. М., 2003 («доля» среднего класса зафиксирована на уровне 20%). За пределами доминирующих оценок находятся данные Всероссийского центра уровня жизни и «КОМКОН» (2004 г.) – 9% и рейтингового агентства «Эксперт», которое фиксирует рост доли «среднего класса» с 14% в 2000 г. до 25-30% в 2005 г.

<sup>8</sup> «Городской средний класс в современной России». Аналитический доклад. – М., Институт социологии РАН, Фонд Ф. Эберта, 2007. Для идентификации представителей среднего класса использовались 4 основных критерия: образовательный, профессиональный, доходный, а также интегральная самооценка социального положения. Тем не менее необходимо учесть, что порог доходов отнесения к «среднему классу» составляет только 10,5 тыс. рублей на члена семьи в месяц. В докладе также имеет место противопоставление «старого среднего класса» (малый и средний бизнес) и «нового среднего класса» (прежде всего, менеджеры топливно-энергетического комплекса (ТЭК) и других отраслей экономики).

<sup>9</sup> В мире, напротив, доминирует обратная тенденция – ежегодный прирост среднего класса, по некоторым оценкам, составляет около 1%.

кращению этого подтипа среднего класса. В качестве выхода из ситуации авторы видят только быстрое развитие высокотехнологичных отраслей и в гораздо меньшей степени развитие малого и среднего бизнеса. Эту динамику, равно как и возросшую социально-экономическую апатию среднего класса отмечает также руководитель Института независимых социальных исследований Т. Малева<sup>10</sup>.

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

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

В контексте рассматриваемой проблемы модель неблагоприятного взаимодействия (по сравнению с эффективным рыночным взаимодействием) складывается в тех случаях, когда лишь некоторая, не слишком представительная, часть предпринимателей сама обладает «политической силой *de facto*» или монопольным доступом к центру принятия политических решений. Тогда такие предприниматели, использующие судебные исполнительную власть в качестве орудия, направленного против своих соперников, оказываются просто незаинтересованными в реальном утверждении прочных отношений частной собственности<sup>11</sup>.

Согласно новой институциональной экономической теории (НИЭТ), бюрократию, ее низкую производительность и отсутствие подотчетности, которые часто критикуются, можно анализировать – по аналогии с проблемой отделения собственности от контроля в фирме – как проблему двухуровневой

<sup>10</sup> Стагнация среднего класса, 24.01.2007, <http://abarus.ru/news>

<sup>11</sup> Ситуации неравномерного распределения богатства и относительной неэффективности производства, когда наиболее состоятельные собственники оказываются незаинтересованными в неизбирательной и прочной защите прав собственности, рассматриваются в: Polishchuk L., Savateev A. Spontaneous (non)emergence of Property Rights. – The Economy of Transition, 2004, Vol. 12, №1. Об этом же пишут С. Гуриев и К. Сонин: «Поскольку у богатых есть преимущество (и в создании частного охранного агентства, и в установлении связей с чиновниками), у них нет стимулов лоббировать создание хороших государственных институтов. Соответственно нет спроса на хорошие институты – на защиту прав собственности и тем более на защиту конкуренции». Проблема состоит в том, что средний класс (в данном случае отождествляемый с малым бизнесом) не может создавать политический спрос на хорошие институты в силу незначительности его доли в экономике и высоких издержек координации» (Гуриев С., Сонин К. Богатство и рост // Эксперт, 2003, № 24, с. 46–47. См. также Сонин К. Институциональная теория бесконечного передела // Вопросы экономики, 2005, № 7, с. 4–18.

системы принципал-агент, с политиками и чиновниками в роли агентов (контролеров и работников) и избирателями в роли принципалов. Тем не менее, в отличие от собственников фирмы избиратели вряд ли обладают общей ясной целью, что ограничивает их возможности организации эффективного мониторинга политиков и чиновников<sup>12</sup>. Тем самым мы вновь приходим к проблемам формирования в современной России адекватной социальной базы, объективно заинтересованной в общественном мониторинге и контроле и обладающей достаточными экономическими ресурсами и уровнем политической организации (власти).

### *5.1.3. Защита прав собственности versus финансовая система*

Прежде всего, необходимо еще раз уточнить, почему идея защиты прав частной собственности с маниакальным упорством ставится во главу любого обсуждения проблем институционального развития<sup>13</sup>. В последние годы при анализе развития института частной собственности все более пристальное внимание уделяется историческим и географическим факторам. При этом к началу XXI столетия основные характеристики изучаемых рынков как у неоклассиков, так и у неоинституционалистов, по крайней мере, отчасти определяются утвердившимися отношениями собственности, а также системой инфорсmenta прав собственности и контрактных обязательств. Экспансия неоклассических моделей проявляется, в частности, в том, что они постепенно охватывают тот «глубинный» (по характеристике О. Уильямсона) уровень, на котором располагаются базовые институциональные структуры – собственность и правоприменение.

«Новая сравнительная экономика», претендующая в последние годы на самостоятельное направление неоинституционализма, серьезно исследовала генезис правовых систем и их влияние на характер имущественных отношений и инфорсмент прав собственности<sup>14</sup>. Можно указать следующие значимые выводы, полученные на основе эконометрического анализа страновых данных:

- чем выше уровень развития институтов частной собственности (гарантии от экспроприации со стороны государства и правящих элит), тем выше их позитивное влияние на долгосрочный экономический рост, инвестиции и эффективность финансовых рынков<sup>15</sup>;

---

<sup>12</sup> Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. – СПб, 2005, с. 547.

<sup>13</sup> См. также работы В.Мау, К.Яновского и др. в серии «Научные труды ИЭПП», посвященные региональным и международным сопоставлениям первичного (базового) набора политических прав, который абсолютно преобладает над любыми другими политическими и экономическими свободами - безопасностью жизни, собственности и связанные с этим независимость судебной системы и СМИ.

<sup>14</sup> Подробно см., например: Энтов Р., Радыгин А. и др. Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений. – М., ИЭПП, 2006, раздел 1.

<sup>15</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.

- более адекватная реализация принципов частной собственности представляет собой необходимое условие, требующееся для более интенсивного развития финансовых рынков;
- защита прав частной собственности обеспечивает предпосылки для более интенсивного расширения капиталовложений и повышения темпов экономического роста<sup>16</sup>;
- в тех странах, где судебные органы обладают сравнительно большей независимостью, полней защищены права частной собственности и обеспечены лучшие условия для интенсивного экономического роста<sup>17</sup>;
- успех трансплантации правовых норм и институтов связан не только (в случае российской экономики – и не столько) с выбором той или иной системы законодательства, сколько с реально складывающейся в стране практикой правоприменения;
- чем больше в обществе распространена коррупция правительственных чиновников, тем меньше (при поддержании прежнего уровня административной дисциплины) остается реальных возможностей для укрепления рыночных институтов и конкурентных механизмов.

И защита прав собственности (иногда это понятие используется как синоним правоприменения, инфорсмента и т.п.), и финансовая система относятся к базовым экономическим институтам. Каждый из рассматриваемых институтов заслуживает отдельного анализа, прежде всего с точки зрения адекватности их современного состояния в России экономическому смыслу<sup>18</sup>. В контексте текущего анализа существенно другое: взаимовлияние этих институтов в их существующем виде имеет скорее всего *негативный* характер.

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

---

<sup>16</sup> La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. Legal Determinants of External Finance // "Journal of Finance", Vol. 52, 1997.

<sup>17</sup> La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Pop-Eleches C., Shleifer A. Judicial Checks and Balances // "Journal of Political Economy", Vol. 112, 2004.

<sup>18</sup> См., например: Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. – М., ИЭПП, 2006, часть 4.

В свою очередь, высокий уровень концентрации, фрагментарность (анклавность) и закрытость российской финансовой системы в целом, отсутствие общей координации и стратегии ее развития и регулирования<sup>19</sup>, хронические диспропорции и непрозрачность банковской системы, сохраняющаяся высокая зависимость российского фондового рынка от международных потоков ликвидности и краткосрочных спекулятивных портфельных инвесторов ослабляют долгосрочный спрос на серьезную защиту прав собственности (инвесторов). При этом в современной экономической литературе общепризнанной является *сигнальная роль финансового рынка* для оценки уровня инфорсmenta и защиты прав собственности (в частности, в силу того, что в отличие от товарных рынков здесь идет речь о долгосрочных отношениях кредитора и заемщика и т.п.).

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

Как показывают оценки ИЭПП, это соответствует существующему уровню инвестиций. Статистически оцененная на основе международных сопоставлений эластичность роста инвестиций по росту индекса прав собственности составляет 0,4 с 5-летним лагом. Другими словами, рост индекса на 1% приводит к росту инвестиций в среднем на 0,4% в течение последующих пяти лет. Таким образом, применительно к России, при росте индекса с 4,4 (оценка 2003 г.) до 6 (уровень Греции, Кореи, Словакии, Индии) или 7–8 баллов (Мексика, Венгрия, Гонконг, Италия, Испания, Израиль) можно ожидать увеличения инвестиций на 2–3 п.п. (в ВВП). Если исходить из методики расчета индекса, то можно предположить, что только развитие судебной реформы (повышение независимости судов через радикальное увеличение издержек отстранения судей, назначенных по новой процедуре, введение новой процедуры назначения федеральных судей (адвокатский стаж, квалификационная

---

<sup>19</sup> В современной экономической литературе традиционное деление финансовых систем на «банковские» (bank-based financial system, relationship-based financial markets) и «рыночные» (market-based financial system, arm's length financial markets) постепенно устаревает, прежде всего, в силу развития рынков ценных бумаг в традиционных банковских системах. При этом исследования последних лет, охватывавшие до 150 стран, не выявили явных преимуществ ни «модели банковского кредита», ни «модели выпуска ценных бумаг». Концепция общего уровня финансовых услуг (financial services view) утверждает, что, во-первых, основное значение имеет качество и доступность финансовых услуг, во-вторых, структура финансовой системы имеет вторичное значение, так как и банки, и рынки ценных бумаг решают сходные экономические задачи, в-третьих, банки и рынки ценных бумаг могут эффективно дополнять друг друга, усиливая конкуренцию в сфере корпоративного контроля, и предоставляя альтернативные способы финансирования инвестиций, наконец, разделение по типу финансовой системы не объясняет различий в темпах долгосрочного экономического роста и создания новых компаний. Тем не менее, связь между правовой системой и финансовой системой является аксиоматичной. Обзор и данные по странам см.: Рубцов Б.Б. Современные фондовые рынки. – М., Альпина, 2007; его же: Тропинка к процветанию // Эксперт, 2005, № 44, с. 70–76.

коллегия с участием профсоюзов предпринимателей, правозащитников, уполномоченного по правам человека) могут привести к росту индекса Fraser Property в среднем на 3–4 пункта (до 7–8 пунктов).

Можно также отметить, что неопределенность как макроэкономическая, так и институциональная практически всегда негативно сказывается на инвестиционных процессах. Наличие стойкой отрицательной связи между уровнем инвестиций в ВВП и институциональными переменными, характеризующими уровень защиты прав собственности, находит подтверждение в ряде эмпирических исследований<sup>20</sup>. Результаты анализа для большого массива стран показывают, что в странах с более благоприятной ситуацией в сфере прав собственности наблюдается ускорение инвестиционных процессов с лагом в 5 лет. Это означает, что *отсутствие институциональных преобразований или даже ухудшение инвестиционного климата по отдельным направлениям может дать негативные последствия в динамике инвестиций уже в ближайшие годы либо послужить ограничением для роста инвестиций в основной капитал в экономике России.*

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

---

<sup>20</sup> Clague C. Introduction, in Clague C. ed., *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

Другой пример. В 2006 г. доля рыночной капитализации ВВП увеличилась до 92,7% по сравнению с 61,5% за предшествующий 2005 год. В этом же году Россия стала одним из мировых лидеров по привлеченным прямым иностранным инвестициям. На этом фоне доля внутреннего кредита в ВВП за год, снизившаяся в 2005 г. с 25,9 до 20,6% ВВП, в 2006 г. осталась практически на уровне прошлого года. Разрыв между показателями капитализации и внутреннего кредита свидетельствует о серьезных диспропорциях между уровнем развития банковской системы и ростом российских компаний (более подробный анализ соответствующих диспропорций см. в разделе 5.4).

Проблему взаимовлияния защиты прав собственности и финансовых рынков можно также рассматривать в контексте трансплантации правовых норм. Ряд исследователей относит правовую систему, существовавшую в свое время в Советском Союзе, к наименее восприимчивым к трансплантации правовых норм. Особые трудности в данном случае вызваны вовсе не тем, что в ходе пост-коммунистических правовых реформ осваивались такие нормы законодательства, которые недостаточно эффективны, по крайней мере, с экономической точки зрения. Как отмечают К. Пистор, М. Рейзэр и С. Гельфер, многие государства, ранее входившие в Советский Союз, получали техническую помощь от Соединенных Штатов, сегодня они могут похвастаться замечательной защитой прав инвестора. На бумаге, если верить документам, эти права защищены лучше, чем в некоторых странах, характеризующихся наиболее высоким уровнем развития, например, во Франции или Германии. Маловероятно, однако, что высокому уровню этих правовых норм в обозримом будущем будет соответствовать столь же высокий уровень развития финансовых рынков<sup>21</sup>.

#### *5.1.4. Правовая система versus защита прав собственности*

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

С точки зрения решаемых в законодательстве проблем весьма характерной является эволюция задач, которые ставятся в среднесрочных программах социально-экономического развития в 2000-е годы (табл. 4).

---

<sup>21</sup> Pistor K., Raiser M., Gelfer S. Law and Finance in Transition Economics. – Economics of Transition, July 2000, Vol. 8, N 2, pp. 325-368

Таблица 4

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

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

Безусловно, формальный прогресс по конкретным направлениям институциональных преобразований (которые в том числе фиксировались в сред-

несрочных программах в качестве рабочих задач и так или иначе постепенно решались) очевиден. Среди наиболее значимых достижений 2000-х годов – модификация закона «Об акционерных обществах» 2001 г., новые законы «О банкротстве (несостоятельности)» и «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» 2002 г., разработка новой редакции законодательства о конкуренции в 2005–2006 гг., принятие летом 2006 г. Концепции совершенствования корпоративного законодательства до 2008 года, отдельные пункты которой уже реализованы (модификация ст. 80 закона «Об акционерных обществах» и др.), разработка целого ряда процессуальных новаций в сфере корпоративных конфликтов в 2006–2007 гг. и др.

Тем не менее, как видно из *табл. 4*, для периода 2000–2008 гг. *базовые цели видоизменяются незначительно*. Общий вывод о стагнации институциональных преобразований, основанный только на такой формальной базе, был бы чересчур амбициозен, однако приведенное сопоставление дает основания для предположения о низкой интенсивности законодательного и регулятивного обеспечения процессов развития экономических институтов в долгосрочном периоде.

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

*Хроническое отставание законодательства от экономических реалий* можно проиллюстрировать на примерах, связанных с защитой прав собственности (*табл. 5*).

Характерной в данной связи является одна из наиболее широко обсуждаемых сегодня проблем – слияния и поглощения, или, в обывательско-газетной терминологии, проблема «рейдерства». Сами по себе враждебные захваты никого не удивляли и в 1990-е годы, а стабильный рост объемов сделок слияний и поглощений (без государственных холдингов) характерен для всех 2000-х годов. По имеющимся оценкам, в 2006 г. объем сделок слияний и поглощений с участием российских компаний составил около 55–60 млрд долл., что примерно соответствует уровню 2005 г. ([www.mergers.ru](http://www.mergers.ru)); аналитики Ernst & Young называют цифру 65 млрд долл. (т.е. рост на 1/3 по сравнению с 2005 г.). В 2007 г. рынок слияний и поглощений с участием российских компаний может увеличиться в стоимостном выражении на 25–30% или больше, если в 2007 г. будут осуществляться масштабные сделки с акциями энергокомпаний и за рубежом.

Таблица 5

**Примеры инерционного характера законодательства,  
1990–2000-е годы**

Проблема	Период наибольшей остроты	Законодательное решение	Основной (вероятный) мотив решения	Следствие
Размывание пакетов акций миноритариев	1995–2000 гг.	Поправки в закон «Об акционерных обществах» 2001 г.	Завершилась в основном консолидация в крупных компаниях	Проблема перестала быть актуальной по экономическим причинам
Трансфертные цены в ущерб миноритариям	1995 – начало 2000-х годов	Изменения в Налоговый кодекс РФ начала 2000-х годов	Политические мотивы	Избирательное давление на крупные компании
Вывод государственных активов и бесконтрольность менеджмента ГУП	Все 1990-е – начало 2000-х годов	Закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» 2002 г.	Стратегическое решение постепенной ликвидации института унитарных предприятий	Для имеющих административный ресурс ГУП введенные ограничения формальны
Банкротство как инструмент захвата предприятий	1998–2002 гг.	Закон «О банкротстве» 2002 г.	Публичная кампания против захватов через банкротства	Рынок захватов использует другие инструменты: суды, реестры, подлог документов и др.)
Враждебные поглощения (рейдерство) предприятий	2002–н.в.	Проекты поправок в процессуальной сфере 2007 г.	Публичная кампания против рейдерства	–
Враждебные захваты земли (прогноз)	2006 – среднесрочно	Существующие проекты усиливают неопределенность и коррупционность сделок	Проблема интенсификации конфликтов в данной сфере практически не ставится	–
10-летний срок давности по приватизационным сделкам	2000–н.в.	Снижение срока давности до 3 лет, 2005 г.	Демонстрация усилий по защите прав собственности	Судебная практика легко преодолевает изменение срока давности. Для многих решений достаточно исполнительного производства

Проблема «враждебных поглощений» (причем только тех, которые не относятся к корпоративному праву и классическому «рейдерству» – скупке акций, а основываются на подделке документов, т.е. лежат в сфере уголовного права и коррупции) в общем объеме сделок не выглядит значительной. По данным МВД, в 2005 г. объем спорных активов составил около 200 млрд рублей, или примерно 12 % от общего объема сделок слияний и поглощений 2005 г. Однако именно она последние несколько лет вызывает наибольший общественный (или псевдо-общественный) протест. Целый комплекс поправок в Арбитражный процессуальный кодекс РФ (АПК РФ), Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), Налоговый кодекс РФ и другие акты в январе 2007 г. был внесен Правительством в Государственную Думу (введение понятия «корпоративный спор», возможность для миноритариев объединять иски в «коллективный иск», объединение всех составляющих корпоративного спора в единый процесс в арбитражном суде по месту регистрации ответчика, урегулирование обеспечительных мер и др.). Тем не менее, с

учетом уголовного характера наиболее одиозных захватов проблема не решается только в рамках корпоративных и процессуальных поправок.

Не менее важно и другое. По многим оценкам, уже в 2006–2007 гг. проблема «рейдерства» становится все более актуальной в сфере земельной собственности. По оценкам ИЭПП (см. раздел 5.3), существующее законодательство не только не формирует адекватных условий для передачи земельных участков в собственность, но, напротив, имеет тенденцию к усилению двойственности толкований и расширению зоны административного произвола. В качестве примера<sup>22</sup> приведем только некоторые актуальные проблемы, касающиеся перехода в собственность земельных участков приватизированных предприятий:

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

Особенно важную роль в «политико-правовой инфраструктуре», обеспечивающей условия для стабильного экономического роста, играет, по видимому, принцип разделения властей, лежащий в основе современного

---

<sup>22</sup> Заметим только, что не менее острые аналогичные проблемы существуют в других сферах земельных отношений. Например, в Москве, несмотря на предусмотренные новым Жилищным кодексом РФ права собственников жилых помещений, практически нереально пока произвести «формирование» земельного участка под многоквартирным домом (с приватизированным жилым фондом, т.е. не новой застройки) в целях последующей реализации права общей собственности на землю. Одним из формальных и, видимо, весьма надуманных, предложений для отказа является необходимость предварительного размежевания границ между внутримосковскими территориальными единицами. Градостроительные планы развития административных округов Москвы не утверждаются законодательно *в деталях* на долгосрочную перспективу, что создает возможность «оперативных» исправлений в зависимости от конъюнктуры и конкретных интересов. И в том, и в другом случае прямым результатом является спонтанная «точечная» застройка земельных участков, в том числе тех, которые могут быть отнесены к уже существующим многоквартирным домам. Хорошо известны также конфликты 2000-х годов, связанные с принудительным переселением из псевдоаварийных домов в центре Москвы.

правового государства. Решения тех инстанций, которые на практике выступают в роле арбитра, следящего за реализацией собственности, контрактных обязательств и контролирующего соблюдение правил рыночной игры, должны свидетельствовать о *реальной* независимости судебной системы от исполнительной власти.

Вместе с тем характерной особенностью институционального развития как 1990-х, так и 2000-х годов является *формирование «двойного стандарта» и различных правил рыночной игры для разных классов участников*. Культивирование «двойного стандарта» для частных (псевдо-частных) собственников на уровне РФ и регионов создает непреодолимые препятствия как формированию благоприятного институционального окружения в целом, так и локальным институциональным изменениям в сфере защиты прав собственности, корпоративного управления, финансовых рынков, бюджетных ограничений и т.д.

Другими словами, наличие «двойного стандарта» приводит к тому, что рыночные механизмы эффективно выполняют свои функции на ограниченном пространстве, которое в контексте тезиса о формировании в России модели «государственного капитализма» (см. раздел 5.2) имеет тенденцию к сокращению. Хотя долгосрочные задачи обеспечения устойчивости и адаптивности институционального окружения (применительно к рыночным механизмам) остаются актуальными, бесспорным приоритетом является формирование базовых предпосылок для их реализации – законодательного, процессуального, судебного и регулятивного обеспечения единых рыночных правил. Особо следует подчеркнуть, что единственным относительно эффективным ограничением применения различных правил в системе «двойного стандарта» может быть только независимый институт судопроизводства, вынужденный в данном случае брать на себя функцию унификации правил для всех рыночных игроков. Соответственно перспектива развития хозяйственных институтов, стимулирующих экономический рост в России, в значительной степени обусловлена современными проблемами функционирования и качества политических институтов.

Идеальной иллюстрацией «двойного стандарта», а также того, что представляет собой частная собственность в современной России, и насколько значима в отличие от современного западного мира ее причастность к верховной политической власти, как, например, в странах Древнего Востока, могут служить два кардинально противоположных сценария завершения бизнеса, создававшегося примерно одинаковыми (отнюдь не всегда законными) методами в течение практически одинакового периода (около 10 лет) и в равной степени благополучного с экономической точки зрения. Первый – разгром компании и фактическая национализация активов, когда вопрос о рыночной цене сделки и возможностях вывоза полученных средств по понятным причинам не обсуждался («ЮКОС»). Эти процессы продолжались в 2006 г. и, по всей видимости, должны завершиться в 2007 г. окончательным разделом активов «ЮКОСа» в процессе банкротства. Второй – сделка по приобретению

«Газпромом» «Сибнефти», принесшая основному бенефициару компании 13 млрд долл. и давшая возможность легитимно распоряжаться ими в России и за рубежом, включая возможности приобретения новых активов в России в 2006 году. Между этими крайними вариантами – широкий спектр возможных компромиссных решений, в русле классической традиции относимых к категории «предложений, от которых невозможно отказаться». Указанные сделки также весьма трудно отнести к рыночным, поскольку при видимости справедливой рыночной цены в распоряжении государства всегда остаются аргументы из «дела ЮКОСа».

Наконец, системным фактором, также на протяжении 1990–2000-х годов воздействующим на состояние институциональных преобразований, является *коррупция*.

Как было отмечено выше, чем больше в обществе распространена коррупция правительственных чиновников, тем меньше (при поддержании прежнего уровня административной дисциплины) остается реальных возможностей для укрепления рыночных институтов и конкурентных механизмов.

Такие зависимости, складывающиеся в «порочный круг», обусловлены потенциальными изменениями в распределительных отношениях – очевидной ситуацией, при которой утверждение новых политических и экономических институтов во многих случаях наталкивается на (иногда явно, но чаще скрыто) сопротивление тех чиновников, которым удается извлекать (нелегитимные) частные выгоды из существующих норм и решений. При некоторых условиях может складываться ситуация, когда эффективные рыночные взаимодействия подменяются соперничеством на «политических рынках», борьбой бюрократических интересов. Подобные цели не могут быть непосредственно афишированы. Поэтому для «регуляторов» характерна постоянная апелляция к интересам тех или иных групп участников рынка. Именно под этим флагом «регуляторы» часто реализуют собственные интересы и устремления<sup>23</sup>.

Не уходя в детали, применительно к России приведем лишь весьма показательное высказывание: «Российскую хозяйственно-политическую систему бессмысленно характеризовать беззубым термином «коррупция». Это мало дает для ее понимания. Ее следует характеризовать как механизм, работающий на принципах коррупционной лояльности»<sup>24</sup>.

В настоящее время существуют самые разнообразные оценки масштабов коррупции в России, при этом практически все исследователи констатируют рост коррупции в 2000-е годы. По оценке заместителя генерального прокурора РФ А. Буксмана, ее объем составляет около 240 млрд долл. в год (методика расчета неизвестна). По данным фонда «Индем», интенсивность деловой коррупции в 2001–2005 гг. снизилась на 20%, однако многократно

---

<sup>23</sup> См., например: Яковлев А.А. Возможные стратегии экономических агентов по отношению к институтам корпоративного управления / Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Научные доклады МОНФ, № 148, 2003, с. 51.

<sup>24</sup> Рогов К. Механизм лояльности // Коммерсантъ, 2006, 13 ноября.

возрос ее объем (рост валовых взяток в 2001–2005 гг. составил, по оценке фонда, 900%), что связывается с растущим участием государства в экономике и, соответственно, объемом перераспределяемой ренты.

### 5.1.5. Госкапитализм versus разгосударствление

Проблема границ вмешательства государства в сферу отношений собственности так же стара, как и сама собственность<sup>25</sup>. Джон Локк полагал, что политическая власть представляет собой «право создавать законы...для регулирования и сохранения собственности»<sup>26</sup>. Как отмечают Э. Фуруботн и Р. Рихтер, для института экономики, основанной на частной собственности, основным является тот факт, что передача индивидуальных прав собственности осуществляется по сути добровольно. Следовательно, элементарные конституционные правила должны базироваться на принципе неприкосновенности прав личной собственности. Проблема, однако, заключается в том, что государство обладает властью, которую оно способно направить не только на защиту частной собственности, но и на ее изъятие<sup>27</sup>. Соответственно, основополагающим условием функционирования рыночной экономики, наряду с конституирующими элементарными правилами, является также достоверное обязательство государства уважать частную собственность<sup>28</sup>. Преуспевающим рынкам требуется не только адекватная система прав собственности и контрактного права, но и *безопасный в политическом смысле фундамент*, накладывающий жесткие ограничения на возможности конфискации богатства государством<sup>29</sup>.

В современном мире ортодоксальный неоклассический (неолиберальный) подход к государству как основному источнику экономической нестабильности становится все более экзотическим как в англо-американской, так и европейской исследовательской традиции. «Есть мало оснований считать, что рынок мог бы функционировать в ситуации, предполагающей негосударственную экономику»<sup>30</sup>. Стандартный неоинституциональный набор функций государства, которые последнее получает вместе с правом принуждения (насилия) в соответствующих областях, включает спецификацию и защиту прав собственности, минимизацию информационной асимметрии участников

<sup>25</sup> В классификации Д. Норта первая экономическая революция состоялась именно тогда, когда происходил переход от кочевой к оседлой жизни и, соответственно, впервые потребовалась централизованная (на уровне первых прототипов государственного устройства) защита (гарантия) прав собственности на землю, которая обеспечила для собственников стимулы повышения эффективности и производительности. См: North D. Structure and Change in Economic History. – New York and London: Norton, 1981, p. 81.

<sup>26</sup> Локк Дж. Сочинения в трех томах. – М.: «Мысль», 1988, т. 3, с. 343.

<sup>27</sup> Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. – Спб, 2005, с. 335–337.

<sup>28</sup> North D.C. Economic Performance Through Time // American Economic Review, 1994, 84, pp. 359–368.

<sup>29</sup> Weingast B.R. Constitution as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets // Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1993, 149, pp. 286–311.

<sup>30</sup> Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. – М., Аспект Пресс, 1995, с. 18.

рынка, обеспечение физических каналов обмена товарами и услугами, судебное (и иное в роли «третьей стороны») урегулирование контрактных и иных отношений, стандартизацию мер и весов, обеспечение производства общественных благ (оборона, наука, образование, здравоохранение). Государственное вмешательство имеет смысл также в тех случаях, когда возникает необходимость общественной компенсации тех или иных экстерналий, разграничения «достойных» и негативных с точки зрения общества потребностей<sup>31</sup>.

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

Период 2000–2004 гг. характеризовался определенными усилиями по повышению эффективности управления расплывленными активами путем их интеграции в государственные холдинговые структуры в таких отраслях, как атомная энергетика, железнодорожный транспорт, оборонная и алкогольная промышленность, обеспечение функционирования воздушного и морского транспорта, почтовая связь. Повышение государственной доли в капитале отдельных компаний вне рамок интеграционных процессов было исключением. Параллельно с этим начался процесс реструктуризации естественных монополий.

В этот же период заметно активизировались попытки установить (расширить) контроль за основными финансовыми потоками российской экономики и более широко – поставить бизнес в зависимость от государственных институтов, несмотря на решения по дерегулированию, административную реформу и планы дальнейшей приватизации. Главной особенностью 2005–2006 гг. стало смещение приоритетов в пользу прямого государственного участия в экономике<sup>32</sup>. Выделим некоторые характерные тенденции:

- активизация деятельности действующих государственных холдингов и компаний, которые встали на путь увеличения масштабов своего бизнеса и его диверсификации путем поглощений и слияний («Газпром», «Роснефть»);
- вовлечение в процессы имущественной экспансии новых «игроков» (ФГУП «Рособоронэкспорт», РАО «ЕЭС России»);

---

<sup>31</sup> См.: Eggertsson T. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge, 1990; *Transaction Costs, Markets And Hierarchies*. Oxford, 1993 и др.

<sup>32</sup> Подробно см.: Радыгин А. Россия в 2000–2004 годах: на пути к государственному капитализму? // *Вопросы экономики*, 2004, № 4, с. 42–65; Радыгин А., Мальгинов Г. Рынок корпоративного контроля и государство // *Вопросы экономики*, 2006, № 3, с. 62–85.

- политика интеграции разрозненных активов, остающихся в собственности государства, в холдинговые образования становится второстепенной, однако новые структуры начинают активно, хотя и весьма выборочно, действовать на рынке корпоративного контроля как самостоятельные субъекты;
- выход экспансии за пределы топливно-энергетического сектора, хотя говорить о формировании многоотраслевых конгломератов пока преждевременно;
- смещение интереса от активов «проблемных» или «недобросовестных» с точки зрения госструктур компаний к активам «нейтральных» или «лояльных» собственников;
- более широкая практика таких методов, как доведение размера доли в уставном капитале компаний до величины, позволяющей оказывать решающее влияние на их деятельность;
- активное участие крупнейших госбанков (кредитование, гарантии, прямая скупка акций) в процессах расширения государственных участия в капитале компаний;
- необходимость политического согласования возможных крупных сделок как внутри страны, так и с участием зарубежных компаний – обязательная компонента проработки такого бизнес-решения.

Уже в 2005 г., по некоторым прогнозам, предполагалось, что в 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.), «Силовые машины» (450 млн долл.), «Уралкалий» (2 млрд долл.), «Сильвинт» (1 млрд долл.)<sup>33</sup>.

Большая часть этих сделок пока не состоялась, однако это не означает, что в 2006 г. интенсивность государственной экспансии ослабла (см. также разделы 5.2 и 5.4). По расчетам аналитиков Альфа-банка, за год доля акций российских компаний, принадлежащих государству, выросла с 29,6 до 35,1%<sup>34</sup>.

Активность только одного ОАО «Газпром» (причем на фоне роста внешней задолженности компании) в 2006 г. впечатляет:

- монополизирована разработка Штокманского месторождения;
- у консорциума Shell, Mitsubishi и Mitsui приобретен контрольный пакет в проекте «Сахалин-2» под угрозой прекращения проекта по причинам нарушения экологического законодательства (при этом в 2006 г. заявлено,

<sup>33</sup> Слияния и поглощения, 2005. № 12 (34). С. 13–15.

<sup>34</sup> Грозовский Б. Главный собственник страны // Ведомости, 13 февраля 2007 г.

- что права на разработку всех новых месторождений энергоносителей на шельфе будут передаваться исключительно государственным компаниям);
- поглощены компании, занимающиеся разработкой одного из крупнейших в России Южно-Тайбейского газового месторождения;
  - приобретены крупные пакеты акций электроэнергетических компаний (РАО «ЕЭС России», Мосэнерго, ОГК-1, ОГК-2, ОГК-4, ОГК-6 и др.);
  - в начале 2007 г. приобретен контрольный пакет акций Сибирской угольной энергетической компании (СУЭК), добывающей 1/3 энергетических углей в России;
  - «Газпром» и «Роснефть» предложили выкупить доли российских акционеров в ТНК-ВР, а Газпром проявил заинтересованность в получении прав на 75%-ный пакет Ковыктинского газоконденсатного месторождения (одновременно с выставлением претензий к ТНК-ВР от налоговых, экологических органов и иных регулирующих органов). При этом аналитики отмечают заметное снижение темпов производства в нефтегазовой отрасли в 2005–2006 гг. по сравнению с 2000–2004 гг. как следствие перехода нефтегазовых активов под контроль государственных корпораций<sup>35</sup>, а также появление в газовом балансе страны, начиная с 2007 г., дефицита газа для внутреннего потребления.

Одной из сделок 2006 г. на рынке слияний и поглощений с участием государственных компаний стала покупка осенью ФГУП «Рособоронэкспорт» 66% акций ведущего производителя титана (30% мирового производства) и магния ОАО «ВСМПО-Ависма»<sup>36</sup> (стоимость сделки – 700 млн долл.). В тени данного события осталось приобретение дочерней компанией «Рособоронэкспорта» «Оборонпромом» контроля над Электромашиностроительным заводом «ЛЕПСЕ» (Киров), одним из крупнейших российских предприятий по производству электрооборудования для оборонной и автомобильной промышленности.

Дальнейшие планы экспансии «Рособоронэкспорта» могут быть связаны с металлургией, причем не только в России. Уже летом 2006 г. руководство «Рособоронэкспорта» поднимало вопрос о целесообразности формирования государственного холдинга – монополиста в области производства специальных сталей. В начале 2007 г. «внучатая» компания «Рособоронэкспорта» ЗАО «Русспецсталь» приобрела 100% ОАО «Металлургический завод “Красный Октябрь”» (Волгоград). В числе его возможных в будущем приобретений называются Челябинский металлургический комбинат (ОАО «Мечел»), Запорожский титано-магниевый комбинат, Вольногорский и Иршанский горно-обогатительные комбинаты (ГОКи) на Украине, металлургические заводы «Электросталь» (г. Электросталь Московской области), «Серп и молот» (Мо-

---

<sup>35</sup> Милов В. Эхо передела собственности // Forbes, февраль, 2007, с. 30.

<sup>36</sup> В 1998 г. контрольный пакет акций «Ависма» (г. Березники Пермской области) был приобретен Верхне-Салдинским металлургическим производственным объединением (ВСМПО), находящимся в Свердловской области, после чего произошла фактическая интеграция двух компаний.

сква), являющиеся производителями специальных марок сталей для оборонной промышленности.

Наращивание «Рособоронэкспортом» объема контролируемых активов, диверсификация его отраслевой структуры ввиду разного профиля деятельности соответствующих предприятий (вертолетостроение, металлургия, автомобильная и оборонная промышленность) является стимулом к возможной реорганизации самого «Рособоронэкспорта», которая может состояться в виде создания управляющей компании, целиком принадлежащей государству. Ее дочерними компаниями могут стать контролируемые предприятия, включая собственно «Рособоронэкспорт» как организация, получившая монопольное право на осуществление военно-технического сотрудничества с зарубежными странами. Некоторые из дочерних компаний в дальнейшем могут осуществить дополнительную эмиссию акций.

Функции одного из крупнейших государственных финансовых институтов – Внешторгбанка (99,9% акций в собственности РФ) не ограничиваются участием в процессах расширения присутствия государства в банковском секторе, где общий объем сделок по слияниям и поглощениям не превышал в 2006 г. 3,5 млрд долл. (например, поглощение Промстройбанка (Санкт-Петербург). В 2006 г. банк участвовал в выкупе акций АЛРОСА, поглощениях, осуществлявшихся структурами «Рособоронэкспорта» и др.

Кардинально противоположные процессы были характерны в 2005–2006 гг. для приватизации (см. раздел 5.2). В весеннем (2006 г.) Послании президента РФ Федеральному Собранию необходимость приватизации была лишней раз подтверждена («государство должно оставить в своей собственности только то имущество, без которого не сможет выполнять свои функции»).

Несмотря на формальное число 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 1990-х гг. По всей видимости, ситуация в данной сфере прямо связана с модификацией взглядов на роль государственного сектора в экономике России<sup>37</sup>.

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

<sup>37</sup> Показательно, что в апреле 2006 г. руководитель РФФИ Ю. Петров заявлял о том, что в результате приватизации в стратегических отраслях российской экономики должны сформироваться 30–40 крупных государственных холдинговых структур.

из приватизационного процесса наиболее значимые или рентабельные среди остающихся в государственной собственности активы.

#### *5.1.6. Стабильность versus стагнация*

Проблема стабильности структур собственности и правил присвоения, оборотной стороной которой является проблема защиты прав собственности, является для современных реалий России наиболее принципиальной. Известный шотландский философ и экономист Дэвид Юм утверждал, что никто не может сомневаться, что договор о распределении собственности и о *стабильности обладания ею* – это наиболее необходимое обстоятельство для устройства человеческого общества, и что после заключения соответствующего соглашения немного остается сделать. «Стабильность владения», наравне с «передачей собственности посредством согласия» и «исполнением обещаний», являются тремя основными естественными законами (в терминах доктрины естественного права)<sup>38</sup>. Значимость стабильности соответствующих отношений для переходной экономики подчеркивается в некоторых случаях отождествлением институциональных проблем и формирования развитой системы отношений частной собственности.

Наиболее пессимистичный прогноз развития отношений собственности в России можно представить следующим образом<sup>39</sup>. Проблема состоит в том, что в российской действительности пока не нащупываются конструктивные выходы из континуума передельной власти-собственности<sup>40</sup>. Последняя имеет все основания для своего перманентного воспроизводства. Все локально индивидуальные флуктуации корпоративных или местечковых моделей бизнеса, сходных с частной собственностью, будут снова и снова выходить на власть-собственность в силу ее имманентной логики, которая задает модель поведения так называемого частного предпринимательства. Практическая логика здесь следующая: собственность, персонифицированная конкретными лицами, для реализации своих частных интересов будет выходить на власть, все более срастаясь с ней, используя такой симбиоз как гарантию от «наездов» со стороны власти, а власть при наличии в стране «легитимной» частной собственности станет по-прежнему стремиться к обладанию объектами собственности, снова увязая в коррупции и получая престижные позиции топ-менеджмента в так называемом крупном частном бизнесе. Тем самым

---

<sup>38</sup> Hume D. A Treatise of Human Nature. Ed. by Mossner E.C. London, 1969, p. 578.

<sup>39</sup> См.: Попадюк Н. Частная ли частная собственность в России? // Вопросы экономики, 2006, № 1, с. 152–153.

<sup>40</sup> Понятие «власть-собственность», введенное Л. Васильевым, означает, прежде всего, тотальность данной экономической категории для всего социума, это «синкретическая цельность власти и собственности, где они еще не расчленимы, они представляют единый феномен – «власть-собственность»: власть (владение) рождает понятие и представление о собственности, собственность рождается как функция владения и власти» (Васильев Л. История Востока. – М., Высшая школа, 2001, т. 1., с. 42.). Термин «передельная собственность» есть вариация «власти-собственности» применительно к исторической специфике русского государства.

модель власти-собственности будет воспроизводиться вновь и вновь. Но российская власть-собственность не была бы передельной, если бы периодически новые команды чиновников, приходящие во власть с помощью «демократических процедур», не решали бы «более справедливо» прежние проблемы (сделки приватизации, даже если срок исковой давности сокращен до трех лет и др.). Таковы задающие «рамочные условия».

В современной НИЭТ стабильность институционального окружения описывается посредством следующих основных критериев: 1) общая устойчивость сложившихся структур собственности и правил присвоения на протяжении всего периода осуществления *долгосрочных* инвестиций – как ключевой; 2) политическая и правовая устойчивость; 3) дееспособность судебной системы; 4) культура контрактов и «обязательств, внушающих доверие». Практически ни один из указанных критериев не позволяет пока говорить о достижении относительной зрелости созданных в России за последние 15 лет институтов. Напротив, вышесказанное дает основания для следующих выводов.

1) Сложившаяся в 2000-е годы асимметрия экономических и политических факторов развития российской экономики завуалирована пока общими показателями экономического подъема, нестабильной сырьевой конъюнктурой, показателями состояния государственных финансов (профицит бюджета, объемы Стабилизационного фонда, золотовалютные резервы), показателями исключительной доходности российского фондового рынка. В 2000-е годы возрастает негативное влияние со стороны фактора «государства», тогда как качество «рыночных факторов» постепенно возрастает. Вывод о *разнонаправленности действий «государства» и «рынка»* в России 2000-х годов подтверждается данными социологических опросов и страна-выми рейтингами.

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

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

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

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

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

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

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

## 5.2. Трансформация государственного сектора и политика в сфере имущественных отношений

### 5.2.1. Состояние государственного сектора: количественный аспект

Как и в предыдущие годы, общая количественная характеристика государственного сектора по состоянию на середину 2006 г. была дана в Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2007 год и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг., которые были утверждены распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2006 г. № 1184-р. Этот документ содержит данные о численности унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале на 1 июня 2006 г.

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

Федеральные государственные унитарные предприятия

Ниже в табл. 6 представлена динамика и отраслевая структура ФГУПов в 2003–2006 гг.

Таблица 6

### Динамика и отраслевая структура федеральных государственных унитарных предприятий в 2003–2006 гг.

Отрасль	на 1 июня 2003 г.		на 1 июня 2004 г.		на 1 июня 2005 г.		на 1 июня 2006 г.		% к 1 июня 2005 г.
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	
Непроизводственная сфера	4357	44,2	4069	44,1	3617	43,6	1817	25,3	50,2
Промышленность, в т. ч.	2224	22,6	2064	22,4	1870	22,55	1624	22,6	86,8
- машиностроение	908	9,2	827	8,95	734	8,85	660	9,2	89,9
- легкая промышленность	193	2,0	193	2,1	194	2,3	187	2,6	96,4
- промышленность строительных материалов	81	0,8	80	0,9	68	0,8	55	0,75	80,9
- пищевая промышленность	60	0,6	61	0,65	55	0,7	55	0,75	100,0
- металлургия	49	0,5	37	0,4	34	0,4	30	0,4	88,2
- химия	46	0,5	43	0,5	39	0,5	34	0,5	87,2
- другие отрасли промышленности	887	9,0	823	8,9	746	9,0	603	8,4	80,8
Сельское хозяйство	1329	13,5	1237	13,4	1111	13,4	913	12,7	82,2
Строительство	1035	10,5	978	10,6	903	10,9	752	10,5	83,3
Транспорт и связь	851	8,6	809	8,8	725	8,75	612	8,55	84,4
Лесное хозяйство	64	0,6	65	0,7	67	0,8	53	0,75	79,1
Прочие отрасли	–	–	–	–	–	–	1407	19,6	–
Всего	9860	100,0	9222	100,0	8293	100,0	7178	100,0	86,6

Источник: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы, Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты авторов.

Как следует из *табл. 6*, общая численность ФГУПов за 3 года (между 1 июня 2003 г. и 1 июня 2006 г.) сократилась на 2682 ед., или почти на 27,2%, в том числе между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. – на 13,4%. При этом за период между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. сокращение количества унитарных предприятий по абсолютной величине (1115 ед.) было наибольшим по сравнению с сокращениями между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2005 г. (929 ед.) и между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2003 г. (638 ед.).

Сопоставление отраслевой структуры ФГУПов представляется не вполне корректным ввиду того, что в 2006 г. в ней появилась новая категория «прочие отрасли», которые не попадают в базовую классификацию отраслей (19,6% всех ФГУПов). Вследствие этого доля унитарных предприятий непроизводственной сферы значительно сократилась: до 25,3% против 43,6% на середину 2005 г. Что касается отраслей, попавших в базовую классификацию, то удельный вес почти всех из них (сельское хозяйство, строительство, транспорт и связь, лесное хозяйство) несколько сократился; доля промышленности осталась прежней. Среди промышленных ФГУПов наибольшим удельным весом выделялись предприятия машиностроения (9,2%) и легкой промышленности (2,6%), причем удельный вес этих отраслей по сравнению с серединой 2005 г. несколько вырос.

Самые крупные (по абсолютной величине) сокращения количества унитарных предприятий за период между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. имели место в сельском хозяйстве (198 ед.), строительстве (151 ед.), на транспорте и в связи (113 ед.). Если оценивать количество унитарных предприятий на 1 июня 2006 г. в % от их численности на 1 июня 2005 г., то можно констатировать, что наибольшие (более чем на 15%) сокращения имели место в лесном хозяйстве, промышленности строительных материалов, строительстве, на транспорте и в связи<sup>41</sup>. При всем этом в пищевой промышленности количество ФГУПов осталось неизменным.

Необходимо подчеркнуть, что анализ динамики количества ФГУПов<sup>42</sup> исходил из их численности на конкретную дату, что позволяет судить только о наиболее общей тенденции, которая заключается в сокращении масштабов этого субсектора. Имеющаяся статистика не позволяет оценить демографию данной категории хозяйствующих субъектов, масштабы их создания, ликвидации, реорганизации в другие организационно-правовые формы, т. е. действий, результирующей которых и является численность на определенный момент времени. Анализ отраслевой структуры ФГУПов показывает, что, если абстрагироваться от происходивших изменений в классификации, то удельный вес предприятий, относящихся к сопоставимым отраслевым группам, менялся незначительно.

---

<sup>41</sup> Без учета блока отраслей непроизводственной сферы, данные по которому не сопоставимы из-за выделения в 2006 г. «прочих отраслей», чего не было в 2005 г.

<sup>42</sup> То же относится и к последующему анализу количества АО с федеральными пакетами акций.

**Акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности**

Количественная динамика и отраслевая структура хозяйствующих структур данной организационно-правовой формы в 2003–2006 гг. представлена ниже (табл. 7).

Таблица 7

**Динамика и отраслевая структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности либо в отношении которых используется специальное право «золотая акция» в 2003–2006 гг.**

Отрасль	на 1 июня 2003 г.		на 1 июня 2004 г.		на 1 июня 2005 г.		на 1 июня 2006 г.		% к 1 июня 2005 г.
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	
Непроизводственная сфера	1918	45,6	1781	45,6	685	18,1	356	9,6	52,0
Промышленность, в т. ч.	1350	32,1	1253	32,1	2078	54,9	1772	47,6	85,3
- машиностроение	225	5,4	209	5,4	187	4,95	663	17,8	354,5
- пищевая промышленность	43	1,0	40	1,0	54	1,4	141	3,8	261,1
- металлургия	34	0,8	32	0,8	28	0,75	101	2,7	360,7
- промышленность строительных материалов	21	0,5	20	0,5	19	0,5	53	1,4	278,9
- химия	19	0,4	18	0,5	46	1,2	98	2,65	213,0
- легкая промышленность	16	0,4	15	0,4	9	0,2	27	0,75	300,0
- другие отрасли промышленности	992	23,6	919	23,5	1735	45,9	689	18,5	39,7
Строительство	492	11,7	457	11,7	287	7,6	380	10,2	132,4
Транспорт и связь	383	9,1	356	9,1	459	12,1	396	10,6	86,3
Сельское хозяйство	46	1,1	43	1,1	229	6,1	363	9,7	158,5
Лесное хозяйство	16	0,4	15	0,4	45	1,2	99	2,7	220,0
Прочие отрасли							358	9,6	...
Всего	4205	100,0	3905	100,0	3783	100,0	3724	100,0	98,4

*Источник:* Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты авторов.

Как следует из табл. 7, количество акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, за период между 1 июня 2003 г. и 1 июня 2006 г. сократилось на 11,4%, в том числе между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. – на 1,6%. При этом за период между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. сокращение количества указанных АО по абсолютной величине (59 ед.) было вдвое меньшим, нежели аналогичный показатель за период между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2005 г. (122 ед.).

Как и в отношении ФГУПов, в отраслевой структуре АО с федеральными пакетами акций в 2006 г. была выделена новая категория – «прочие отрасли», которые не попадают в базовую классификацию отраслей (9,6% таких АО). В

результате этого примерно вдвое сократилась доля АО, относящихся к блоку отраслей непромышленной сферы (с 18,1% на 1 июня 2005 г. до 9,6% на 1 июня 2006 г., или на 329 ед.). Помимо этого в качестве важного сдвига в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, можно отметить уменьшение удельного веса предприятий промышленности (с 54,9% на 1 июня 2005 г. до 47,6% на 1 июня 2006 г.), транспорта и связи (с 12,1 до 9,6%). Доля ряда отраслей, напротив, возросла: строительство (с 7,6 до 10,2%), сельское (с 6,1 до 9,7%) и лесное (с 1,2 до 2,7%) хозяйство.

При этом необходимо подчеркнуть, что уменьшение удельного веса промышленных АО с долей государства в капитале произошло в основном за счет специально выделенной группы «других отраслей промышленности», которые не относятся непосредственно к указанным в таблице (металлургия, машиностроение, химия, промышленность строительных материалов, легкая, пищевая отрасли). Именно эта группа демонстрирует рекордное уменьшение своего вклада и по относительным (с 45,9 до 18,5%), и по абсолютным (на 1046 ед.) показателям.

По другим отраслям индустрии абсолютное количество АО с долей государства в капитале выросло, особенно значительно в машиностроении – на 476 ед. Весомый прирост наблюдался также в сельском хозяйстве (на 134 ед.) и строительстве (на 93 ед.). По темпам роста количества АО с федеральными пакетами акций на 1 июня 2006 г. относительно 1 июня 2005 г. лидировали машиностроение, металлургия и легкая промышленность, где данный показатель за год вырос в 3 и более раза.

Другой важной характеристикой субсектора акционерных обществ с участием государства в капитале является распределение хозяйственных обществ в зависимости от размера принадлежащей государству доли (табл. 8).

Таблица 8

**Динамика акционерных обществ, в капитале которых участвовало государство в 1999–2006 гг. (включая использование специального права «золотая акция»)**

Дата	Количество акционерных обществ												
	всего		до 25%		от 25% плюс 1 акция до 50%		от 50% плюс 1 акция до 100% минус 1 акция		100 %		«золотая акция»		
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	Всего	без акций	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
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	...	...	

*Продолжение таблицы 8*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
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 <sup>#</sup>	100	1697	44,8	1154	30,4	487	12,85	453	11,95	...	284
1 июня 2005 г.	3783/ 3524 <sup>**</sup>	100	1544	43,8	1093	31,0	474	13,5	413	11,7	...	259
1 июня 2006 г.	3724/ 3481 <sup>***</sup>	100	1063	30,5	885	25,4	397	11,4	1136	32,6	...	243

\* – в тексте Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г. упоминаются 3896 хозяйственных обществ (в том числе 3611 ОАО, 251 ЗАО и 34 ТОО и ООО), в капитале которых участвует РФ. 3316 ед. – расчетная величина, полученная суммированием упоминаемого в тексте Концепции количества пакетов акций (долей, паев) различной величины;

\*\* – общее количество АО с использованием специального права «золотая акция» без выделения количества тех, где при этом у государства нет пакетов акций;

\*\*\* – акционерные общества, не считая 48 долей и пакетов акций в зарубежных компаниях;

\*\*\*\* – ОАО, не считая акций 75 ЗАО и долей в уставных капиталах ООО, переданных на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций», либо полученных в порядке наследования, дарения и по иным основаниям;

<sup>#</sup> – 3791 ед. – расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета 284 АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан, исходя из этой величины. Справочно: на 1 января 2005 г. в федеральной собственности находились акции 3767 АО, не считая упомянутых 284 АО с «золотой акцией» и долей в уставных капиталах 24 ООО, переданных в казну на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций»;

<sup>\*\*</sup> – 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;

<sup>\*\*\*</sup> – 3481 ед. – расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета 243 АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины.

*Источник:* 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) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года) // Вестник Минимущества России, 2003, № 3, с. 4–5; Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России, 2003, № 4, с. 8; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Прогнозный план (программа)

федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты авторов.

Как следует из *табл. 8*, период между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. ознаменовался долгожданным коренным переломом в структуре федеральных пакетов акций в сторону повышения удельного веса тех АО, где размер находящейся в федеральной собственности доли акций позволяет органам власти оказывать решающее управляющее влияние на такие компании. За данный временной промежуток произошло резкое (почти в 2,8 раза) увеличение абсолютного количества АО, где все 100% акций находятся в федеральной собственности, что, несомненно, свидетельствует о существенном ускорении хода акционирования ФГУПов. Численность же всех прочих АО, где федеральный пакет не дотягивает до полноразмерного (100% акций), сократилась. Особенно заметно (почти в полтора раза) сократилось количество АО с миноритарными (до 25% капитала) федеральными пакетами акций; сокращение же количества АО с блокирующими и контрольными пакетами акций оказалось более скромным – на 20% и 16% соответственно.

В итоге по состоянию на 1 июня 2006 г. структура массива федеральных пакетов акций имела следующий вид: пакеты акций величиной до 25% капитала составляют чуть более 30% всех АО с долей государства, пакеты акций блокирующей величины (от 25% до 50% капитала) – около четверти, в 44% всех компаний государство могло осуществлять мажоритарный контроль, причем доля тех АО, где весь капитал был в федеральной собственности (32,6%), была почти втрое больше доли тех АО, где государство, являясь мажоритарным акционером, имело меньше 100% акций (11,4%). По сравнению с 1 июня 2005 г. заметно вырос удельный вес АО, где все акции находятся в федеральной собственности при сокращении удельного веса всех прочих категорий АО с федеральными пакетами акций иного размера.

Сопоставляя сложившуюся на середину 2006 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., можно констатировать примерное достижение ранее намеченного рубежа с более чем двухлетней задержкой (*табл. 9*).

Так, планировалось сократить долю миноритарных пакетов акций до 36% (фактически – 30,5%), блокирующих пакетов – до 22% (фактически – 25,4%). Доля полных пакетов должна была достичь 30% (де-факто – 32,6%). Ожидаемая доля контрольных пакетов акций (12%) практически совпала с фактически имевшейся на середину 2006 г. (11,4%).

Таблица 9

**Сравнение структуры федеральных пакетов акций на 1 июня 2006 г. со структурой, ожидавшейся на начало 2004 г. после выполнения программы приватизации**

Тип пакета в зависимости от доли акций, находящихся в федеральной собственности, %	Удельный вес федеральных пакетов акций ОАО по размеру пакета и его типу, % к общей совокупности пакетов	
	фактически сложившийся на 1 июня 2006 г.	ожидавшийся после реализации программы приватизации на 2003 г., т. е. на начало 2004 г.
– миноритарный (менее 25%)	30,5	36
– блокирующий (от 25% до 50%)	25,4	22
– контрольный (от 50% до 100%)	11,4	12
– полный (100%)	32,6	30
Всего федеральных пакетов акций ОАО	3724/3481*	3613

\* – без учета ОАО, где используется специальное право «золотая акция» без наличия пакета.

*Источник:* Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; Браверман А. А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России, 2003, № 1, с. 29; расчеты авторов.

Тем самым удалось преодолеть унаследованный от периода денежной приватизации конца 1990-х гг. явный перекося в пользу удельного веса пакетов акций, которые не обеспечивали государству должную степень контроля над компаниями, а доля миноритарных пакетов оказалась даже ниже ожидавшейся к началу 2004 г. Абсолютное количество ОАО с федеральными пакетами акций в середине 2006 г. примерно совпадало с прогнозной величиной по итогам реализации приватизационной программы 2003 г.

Менее однозначная картина вырисовывается при сравнении структуры массива федеральных пакетов акций на июнь 2006 г. и 1999 г. (по данным Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ). Основной тенденцией стало весьма значительное (в 2,8 раза) увеличение доли АО, где весь капитал принадлежал государству, и миноритарных пакетов акций (на 4,5 п.п.) при сокращении удельного веса остальных групп пакетов акций. В наибольшей степени (в 1,9 раза) сократилась доля блокирующих пакетов акций (от 25% до 50%), доля пакетов акций величиной от 50 до 100% также сократилась, правда, всего примерно на 3 п.п. При всем этом необходимо иметь в виду, что данные 1999 г., возможно, являются неполными.

Тем не менее, можно констатировать, что количество учтенных федеральных пакетов акций величиной менее 25% на 1 июня 2006 г. (1063 ед.) было в 1,23 раза большим, чем в 1999 г., будучи максимальным на начало 2002 г. (2270 ед.), после чего наблюдалось постоянное (за исключением первого полугодия 2004 г.) сокращение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 25 до 50% в 2006 г. (885 ед.) было почти на 45% 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 наблюдалось его неуклонное уменьшение. Количество федеральных пакетов акций величиной от 50% до 100% акций в 2006 г. (397 ед.) было примерно на 15% меньше, чем в 1999 г. (470 ед.), хотя и

колебалось в довольно значительных пределах на протяжении анализируемого периода, составляя 646 ед. на начало 2002 г. и 600 ед. на 1 июня 2003 г., после чего происходило их постоянное сокращение. Количество же АО, где 100% акций находились в федеральной собственности, в 2006 г. было примерно втрое большим, чем в 1999 г. Минимальное их количество было зафиксировано на начало 2001 г. (61 ед.). В последующем оно постоянно увеличивалось, причем за период между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. этот рост принял скачкообразный характер в 2,8 раза (или на 723 ед.).

Масштаб использования специального права на участие в управлении ОАО «золотая акция» достиг максимума на начало 2003 г., когда помимо 958 АО, где оно применялось параллельно с наличием федерального пакета акций, имелось 118 таких АО, где государство при этом не было акционером (для сравнения: в 1999 г. насчитывалось 580 АО, где использовался данный инструмент, на начало 2002 г. – 750). В 2003–2004 гг. по мере расширения процесса продажи федеральных пакетов акций уменьшалось общее количество таких АО (591 ед. на начало 2004 г.), но при этом росло количество тех из них, где имущественное присутствие государства сводилось только к использованию специального права: 284 ед. на 1 марта 2005 г. (максимальная величина для всего периода 1999–2006 гг.), что в 2,4 раза больше, чем на начало 2003 г. Возрос и удельный вес АО с использованием исключительно специального права в общей массе АО с «золотой акцией»: на начало 2003 г. они составляли около 11%, на начало 2004 г. – уже более 42%. Однако в дальнейшем стало наблюдаться сокращение абсолютного количества АО с использованием только специального права: 243 ед. на 1 июня 2006 г. против 259 ед. годом ранее (уменьшение более чем на 6%).

Весьма интересной представляется динамика соотношения между двумя субсекторами государственного сектора на федеральном уровне (табл. 10).

*Таблица 10*

**Динамика сокращения количества ФГУПов и акционерных обществ,  
акции которых находятся в федеральной собственности  
в 2003–2006 гг., %**

Период	Федеральные государственные унитарные предприятия	Акционерные общества, акции которых находятся в федераль- ной собственности
между 1 июня 2003 г. и 1 июня 2004 г.	6,5	7,1
между 1 июня 2004 г. и 1 июня 2005 г.	10,1	3,1
между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г.	13,4	1,6
между 1 июня 2003 г. и 1 июня 2006 г.	27,2	11,4

*Источник:* Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты авторов.

Как следует из *табл. 10*, сокращение субсекторов в 2003–2006 гг. проходило явно неравномерно. Субсектор ФГУПов, будучи более обширным, уменьшился за три года более чем на 27%, тогда как субсектор АО с федеральными пакетами акций – менее чем на 11,5%, что почти в 2,5 раза меньше, чем сокращение количества ФГУПов. При этом, если в период между 1 июня 2003 г. и 1 июня 2004 г. оба субсектора сократились примерно в равной степени, то в два последующие года отставание в сокращении количества АО с федеральными пакетами акций стало нарастать, достигнув в период между 1 июня 2005 г. и 1 июня 2006 г. более чем 10-кратного разрыва.

*Таблица 11*

**Численность акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, к численности ФГУПов в 2003–2006 гг., %**

<b>Отрасль</b>	<b>на 1 июня 2003 г.</b>	<b>на 1 июня 2004 г.</b>	<b>на 1 июня 2005 г.</b>	<b>на 1 июня 2006 г.</b>
Всего	42,6	42,3	45,6	51,9
Непроизводственная сфера	44,0	43,8	18,9	19,6
Промышленность	60,7	60,7	111,1	109,1
- машиностроение	24,8	25,9	25,5	100,5
- легкая промышленность	8,3	7,7	4,6	14,4
- пищевая промышленность	71,7	65,6	98,2	256,4
- промышленность строительных материалов	25,9	25,0	27,9	96,4
- металлургия	69,4	86,5	82,4	336,7
- химия	41,3	41,9	117,9	288,2
- другие отрасли промышленности	111,8	111,7	232,6	114,3
Сельское хозяйство	3,5	3,5	20,6	39,8
Лесное хозяйство	25,0	23,1	67,2	186,8
Транспорт и связь	45,0	44,0	63,3	64,7
Строительство	47,5	46,7	31,8	50,5

*Источник:* Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты авторов.

Приведенные данные убедительно свидетельствуют о том, что процесс сокращения численности ФГУПов за последние годы набрал обороты, в том числе за счет увеличения масштабов их акционирования. Разумеется, необходимо иметь в виду, что количество унитарных предприятий уменьшалось не только за счет их акционирования, но также ликвидации и укрупнения. Однако темпы продажи федеральных пакетов акций явно отстают от темпов акционирования унитарных предприятий, следствием чего стало изменение пропорций между двумя субсекторами государственного сектора (*табл. 11*). Об этом же говорит и упоминавшееся выше (*табл. 8*) резкое увеличение количества и

доли АО, где 100% акций находятся в федеральной собственности (прошедшие корпоратизацию унитарные предприятия).

Как показывает *табл. 11*, по состоянию на 1 июня 2006 г. количество АО с федеральными пакетами акций составило почти 52% от количества ФГУПов против 42,6% на 1 июня 2003 г. Данная тенденция явно просматривается и в отраслевом разрезе. Практически во всех отраслях экономики АО с федеральными пакетами акций стали составлять больший процент от численности ФГУПов, причем в промышленности в целом (с середины 2005 г.) и лесном хозяйстве (с середины 2006 г.) количество АО превысило количество ФГУПов. Внутри индустрии в металлургии, химии, пищевой промышленности количество АО на 1 июня 2006 г. было в 2,5–3,4 раза большим, нежели количество ФГУПов, а в машиностроении – эти величины были практически равными. Единственным исключением из указанной тенденции был блок отраслей непроизводственной сферы, который ввиду выделения в 2006 г. «прочих отраслей» претерпел изменения по причине переклассификации на предмет отнесения предприятий к той или иной отрасли и соответствующего перераспределения между ними.

Создаваемые в ходе корпоратизации унитарных предприятий акционерные компании становятся естественным объектом корпоративного управления со стороны государства как акционера в соответствии с действующими правовыми нормами и процедурами. Длительность и степень участия органов власти в этом процессе определяются сроками продажи принадлежащего государству пакета акций и его размером. Напомним, что в акционерных обществах, все голосующие акции которых находятся в федеральной собственности (такими АО, как правило, и являются бывшие ФГУПы), полномочия общего собрания акционеров в общем случае осуществляются Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ). Решение общего собрания акционеров оформляется распоряжением ФАУФИ. При этом не применяются нормы, касающиеся порядка и сроков подготовки, созыва и проведения общих собраний акционеров.

В большой степени профиль государственного сектора в ближайшие годы будет определяться степенью реализации приватизационной программы.

### *5.2.2. Итоги приватизационной политики 2006 г. и среднесрочные приватизационные планы*

Как известно<sup>43</sup>, Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года (утвержден распоряжением Правительства РФ № 1165-р от 15 августа 2003 г.) предусматривал следующий алгоритм действий: 2003 г. – приватизация принадлежащих государству пакетов акций до 2 % уставного капитала, 2004 г. – выход государства из всех акционерных обществ, где доля государства менее 25 %, 2005 г. – выход государства из

---

<sup>43</sup> Подробно см.: Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. – М., ИЭПП, 2006.

всех акционерных обществ, где доля государства составляет от 25 до 50%, 2006 г. – прекращение участия государства в компаниях, где государство владеет более 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 ФГУП и 500 различных пакетов акций.

Определенная корректировка была внесена уже в Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2005 год и на период до 2007 года<sup>44</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 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы (утвержден распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2005 г. № 1306-р) еще более осторожен 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 были 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, 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.

На практике основные тенденции динамики приватизационного процесса в 2006 г. оставались прежними (табл. 12–13):

- исключительно медленная продажа миноритарных (не-контрольных) пакетов акций, остающихся в собственности государства<sup>45</sup>;

<sup>44</sup> Прогнозный план утвержден распоряжением Правительства РФ № 1124-р от 26 августа 2004 г.

<sup>45</sup> По имеющимся оценкам, в 2000-е годы ежегодно продается не более 10% выставляемых на продажу миноритарных пакетов. Пакеты, сделки по которым не состоялись, добавляются к списку следующего года. Так, план 2006 г. предусматривал приватизацию 885 ФГУП и 422 пакетов акций (долей участия). При этом, согласно правилам разработки прогнозного плана приватизации, в этот план должны быть внесены также те объекты, приватизация (продажа)

- возрастание доли АО со 100%-ным участием государства, связанное с ускорением темпов корпоратизации ФГУП;
- стабильное сокращение в 2003–2006 гг. доли приватизационных доходов в общей структуре доходов от управления государственным имуществом;
- отсутствие крупных приватизационных сделок (хотя в плане приватизации на 2006 г. предусматривались продажи акций как минимум двух крупных компаний – 34% «Камаз» и 100 % «СГ-Транс» ориентировочной стоимостью 23 млрд рублей);
- в общей структуре доходов от управления государственным имуществом стабильный рост и преобладание доходов от использования государственной собственности (т.е. возобновляемых источников);
- традиционно низкие темпы приватизации земельных участков приватизированных предприятий (см. раздел 5.3).

*Таблица 12*

**Основные объекты федеральной собственности  
и приватизационная программа 2000-х годов**

	1999*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Общее число ФГУП **	13 786	11 200	9394	9846	9275	8820	8293	7178	-
Приватизировано ФГУП за год:									
- Прогноз	-	-	-	1652	970	1374	1245	1398	652
- Факт***	-	2	5	102	571	517	741	н.д.	-
Акционерные общества, пакеты акций которых находятся в собственности РФ**	3611	3524	4407	4 222	4 035	3905	3524	3724	-
В том числе по доле в уставном капитале									
- 100%	382	61	90	99	124	273	413	1136	
- 50–100%	470	506	646	589	552	499	474	397	-
- 25–50%	1601	1211	1401	1 382	1308	1183	1093	885	-
- менее 25%	863	1746	2270	2 152	2051	1950	1544	1063	-
- «золотая акция»	580	-	750	958	640	284	259	243	-
Продано федеральных пакетов акций за год:									
- Прогноз	-	-	-	1126	1965	1702	566	1350	927
- Факт***	-	87	125	112	630	655	634	н.д.	-

\* 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 № 1024 от 9 сентября 1999 г.).

\*\* Без учета специального права – «золотой акции». В начале 2000-х годов общее количество унитарных предприятий составляло около 85 000, в том числе государственных – около 20 000, муниципальных – около 65 000. В 1995 г. в собственности государства находилось не менее 15 000–17 000 пакетов акций различного размера, в 1999 г. – около 3100 «закрепленных» пакетов и 7 000–8 000 непроданных (на балансе региональных фондов имущества). В 1995 г. в 1004 акционерных обществах имелась «золотая акция».

которых не состоялась в предыдущем периоде, т.е. для 2006 г. это означало дополнительно 513 ФГУП и 928 пакетов акций (долей участия).

\*\*\* Фактические данные о ежегодной приватизации пакетов акций и ФГУП не поддаются корректной интерпретации по целому ряду причин: 1) отсутствие регулярной информации Росимущества РФ и Российского фонда федерального имущества (РФФИ); 2) как правило, состоявшимися в разные годы являются от 10 до 50% сделок, а непроданные пакеты «переходят» на следующий год; 3) «встречный» процесс корпоратизации ФГУП и иные способы роста числа пакетов в собственности государства; 4) процессы реорганизации в электроэнергетике и связи, внесение имущественных комплексов ряда ФГУП в качестве вкладов в уставные капиталы государственных холдингов, формирование интегрированных структур в ВПК, железнодорожной отрасли и др. В отношении ФГУП данные о приватизации весьма условны, поскольку официальные данные о приватизации включают число ФГУП, по которым принято лишь *первичное решение* или прошедших лишь стадию преобразования в АО. При этом само число ФГУП может увеличиваться (выделение, создание и др.).

Источник: данные Минэкономразвития России, ФАУФИ.

Доля собственно приватизационных доходов в общей структуре доходов от управления государственной собственностью стабильно сокращается с 2003 г. Как наглядно демонстрирует *табл. 7*, в 2003 г. доход от приватизационных сделок составил 90,6 млрд рублей, в 2004 – 61,8 млрд, в 2005 – 29 млрд, в 2006 – 17,6 млрд, т.е. имеет место ежегодное снижение не менее чем на 30 %. По оценкам Комитета по собственности Госдумы РФ, в целом за последние два года темпы приватизации снизились более чем в 2,5 раза.

Причины минимального спроса на остающиеся в собственности государства миноритарные пакеты хорошо известны: незаинтересованность инсайдеров (существующих контролирующих частных акционеров) докупать небольшие пакеты, бессмысленность для большинства инвесторов-аутсайдеров приобретать не дающий реального контроля пакет, распространенность ситуации, когда даже 100%-ный пакет акций выставляется на продажу с уже «выведенными» наиболее ценными активами, и ряд др.

Как известно, основную часть приватизационного дохода конца 1990-х – первой половины 2000-х гг. традиционно составляли 1–2 крупные сделки. Отсутствие крупных сделок в 2006 г. было связано не только с имеющимися объективными факторами. Действительно, общая благоприятная ситуация с бюджетными доходами, заложенная в действующий закон о приватизации, возможность осуществления сделок в зависимости от конъюнктуры создают благоприятные условия для гибкого подхода к реализации тех или иных сделок. В этой связи отказ от дополнительных (невозобновляемых приватизационных) доходов федерального бюджета, тем более при продолжающихся спорах о рациональных путях использования увеличивающегося Стабилизационного фонда, выглядит вполне обоснованно.

Вместе с тем продажа 100% акций ОАО «СГ-Транс» (которое владеет более чем 400 объектами недвижимости) не состоялась в том числе по причине отсутствия регистрации целого ряда объектов недвижимости (включая земельные участки), находящихся на балансе компании. Это, в свою очередь, привело к почти 50%-ному сокращению дохода от собственно приватизации в 2006 г. – до 17,6 млрд рублей против планировавшегося дохода в 31 млрд

рублей<sup>46</sup>. По всей видимости, есть и еще один значимый фактор – альтернативная (по отношению к приватизации) возможность передачи «СГ-Транс» вместе с «Транснефтепродукт» компании «Транснефть».

В более широкой постановке проблемы одним из наиболее фундаментальных мотивов торможения приватизационного процесса в Российской Федерации в последние годы является продолжающийся процесс огосударствления российской экономики. 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, продолжающаяся имущественная экспансия государства, будь то общеэкономическая стратегия, тривиальный передел собственности в пользу околочластных кланов или сопротивление заинтересованных министерств<sup>47</sup>, объективно выводит из приватизационного процесса наиболее значимые или рентабельные среди остающихся в государственной собственности активы. Показательно, что в апреле 2006 г. руководитель РФФИ Ю. Петров заявлял о том, что в результате приватизации в стратегических отраслях российской экономики должны сформироваться 30–40 крупных государственных холдинговых структур. Сложность положения Минэкономразвития России как ведомства, ответственного с 2004 г. за приватизационную стратегию, очевидна: избавление от непродаваемых «неликвидов» остается важнейшей задачей, но вместе с тем на фоне имеющейся сырьевой конъюнктуры и соответствующих бюджетных доходов не менее сложно найти аргументы в пользу продажи новых высокорентабельных активов. Это тем более проблематично в связи с отсутствием внятных представлений о направлениях расходования аккумулируемых доходов федерального бюджета.

В ближайшие годы в структуре невозобновляемых источников доходов от управления государственной собственностью следует ожидать роста доходов, прежде всего, за счет объектов, расположенных на перспективных земельных участках, которые, собственно, и представляют интерес. По оценкам РФФИ, в настоящее время среди покупателей приватизируемых объектов (в том числе военные городки и др.) около 70% – предприниматели малого и среднего бизнеса, которые фактически инвестируют в недооцененные земельные участки, осознавая тот факт, что земля пока не стала объектом оценки при продаже предприятий, но при этом право собственности на зем-

---

<sup>46</sup> Пресс-релиз ФАУФИ «Об основных результатах деятельности Росимущества в 2006 году», 29.12.2006 г.; Интервью руководителя Росимущества В.Л. Назарова «Об итогах работы Росимущества в 2006 году», 23 января 2007 г., Интерфакс ([www.mgi.ru](http://www.mgi.ru)).

<sup>47</sup> По имеющимся данным (Росбалт, 04.08.2006 г.), в 2006 г. ведомства оспаривали необходимость приватизации 448 АО и ФГУП, уже включенных в план 2006 г. Против акционирования унитарных предприятий и продажи госпакетов активнее всего выступали Росавтодор (148 объектов), Минобороны (81), Росэнерго (52) и Минсельхоз (46).

лю при продаже переходит к новому владельцу<sup>48</sup>. Очевидно, что здесь имеются значительные резервы роста приватизационных доходов, связанные в том числе с законодательной оптимизацией условий продажи земли. Следует также отметить, что, по оценкам, в государственной собственности по-прежнему находится около 70% объектов недвижимости.

В 2005 г. было принято решение Росимущества о ликвидации 16 ФГУП, которые имели на своем балансе свыше 600 объектов недвижимости, в том числе в центре Москвы. Данное решение вызвало самые серьезные сомнения в отношении целесообразности такой ликвидации, прежде всего в силу значимых рисков потери наиболее дорогостоящих объектов для государства без адекватных финансовых возмещений (например, посредством схем, в рамках которых наиболее ценные объекты недвижимости так или иначе выводятся в другие структуры, а на публичные приватизационные продажи предлагаются только оставшиеся «юридические оболочки»). В октябре 2006 г. это решение было отменено, а 12 ФГУП, в том числе управляющих федеральной московской недвижимостью, должны быть присоединены к некоему ФГУП «Федеральный компьютерный центр фондовых и товарных информационных технологий» – «ФТ-Центр» (само название свидетельствует о том, что данная структура предназначена для выполнения любых задач). Приватизация ФГУП «ФТ-Центр» отложена, однако не отменена, а объекты федеральной недвижимости пока будут функционировать в рамках арендных отношений.

В отличие от приватизационных доходов для возобновляемых источников для всего периода 1999–2006 гг. характерен стабильный рост (табл. 7). По официальным данным ФАУФИ за 2006 г., общая сумма возобновляемых доходов федерального бюджета, администрируемых ФАУФИ, составила 67,3 млрд рублей и превысила аналогичные поступления 2005 г. на 10,7 млрд рублей. Совокупная сумма перечисленных дивидендов составила более 23 млрд рублей, превысив результат 2005 г. на 20%. При этом доходы федерального бюджета от 19 крупнейших АО с долей государственного участия, за исключением ОАО «Роснефть», в 2006 г. увеличились почти на 4,5 млрд рублей. В 2006 г. Росимуществом был осуществлен переход на рыночные ставки арендной платы по 7507 договорам аренды федерального имущества. Количество договоров аренды, ставка для которых была рассчитана на основании «нерыночной» методики Минимущества, снизилась по итогам 2006 г. почти в 2 раза. Поступления от аренды федерального имущества, в том числе федеральных земель, за 2006 г. увеличились почти на 2,3 млрд рублей, составив 16,8 млрд рублей. При этом поступления от продажи права на заключения договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности, превысили прошлогодние аналогичные доходы более чем на 90%.

---

<sup>48</sup> Распродажа // Российская газета, 2007, 29 января. С земельными участками связан и рост числа высвобожденных объектов военного имущества: за первые три квартала 2006 г. было реализовано 477 объектов, в то время как в предшествующем году было реализовано чуть более 200. Общие поступления от продажи объектов военного имущества превысили поступления 2005 г. почти в три раза и составили 1,41 млрд рублей против 589 млн рублей в 2005 г.

Таблица 13

**Динамика доходов от приватизации и использования  
федерального имущества, млн рублей**

	1. Не возобновляемые источники, всего	1.1. Приватизация	1.2. Реализация имущества ФГУП и военного имущества	1.3. Продажа земли и нематериальных активов	2. Возобновляемые источники, всего	2.1. Дивиденды (количество предприятий)	2.2. Аренда имущества	2.3. Аренда земли	2.4. Часть прибыли ФГУП (количество предприятий)	2.5. ГСП «Вьетсовпетро»	Всего
1999*	8 547,4	8 547,4	-	-	8 720,5	848,1 (600)	2 191,4	-	-	5 675,0	17 261,9
2000	31 367,1	31 367,1	-	-	18 790,1	3 675,1 (1050)	3 427,2	-	-	11 687,3	50 157,2
2001	10 110,6	9 990,6	-	120,0	29 122,6	6 478,0 (782)	4 896,1	3 917	209,6 (131)	13 621,9	39 233,2
2002	14 700,7	12 703,8	-	1 996,9	36 762,2	10 402,3 (747)	7 657,9	4 400	914,2 (809)	13 388,8	51 462,9
2003	95 237,3	90 660**	585	3 992,3	41 143,2	12 395,2	9 573,9	197,3***	2 387,6	16 200	136 380,8
2004	65 777	61 856,8	662,7	3 257,5	53 710,3	17 222,0 (319)	11 928,8	901,7	2 538,1	17 199,5	119 487,2
2005	34 882	29 079,2**	522	5 280,8	54 404	18 610	14 170	1 748	2 386	17 490	89 286
2006 прогноз	31 600	31 000	600	Н.д.	53 052	20 500	16 700	2 000	2 500	11 352	84 652
2006 факт	19 010	17 600	1 410	Н.д.	67 363,6	23 000	16 800	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Свыше 86 000
2007 прогноз	49 000	41 000	Н.д.	8 000	73 921,5 ****	24 080	17 600	4 000	15 425	12 816,5	Свыше 120 000

\* Динамика за 1995–2002 гг. представлена в: Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. – М., ИЭПП, 2003, с. 367.

\*\* Доходы от продажи в 2002 г. 74,95% акций ОАО «Славнефть» в размере 59 161,95 млн рублей 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 рублей учтены в составе доходов 2005 г. (т.е. свыше 60% полученного дохода).

\*\*\* Арендная плата за землю, находящуюся в федеральной собственности, после разграничения. В последующие годы учитывается строка «Арендная плата и поступления от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности».

\*\*\*\* Здесь учитываются только те возобновляемые источники, которые непосредственно имеют отношение к управлению государственной собственностью (администрируются ФАУФИ). Согласно закону «О федеральном бюджете на 2007 год», общий ожидаемый доход от использования имущества должен составить в 2007 г. 100 млрд рублей, включая, помимо указанных в таблице источников, также доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета, проценты по госкредитам, доходы от перечисления части прибыли Центрального банка РФ и др. Значимый источник, который не отражен в табл. 13, однако имеет существенный вес в совокупной сумме доходов – «доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» (16, 6 млрд рублей).

Источник: Минэкономразвития России, Росимущества (ФАУФИ), Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год», расчеты авторов.

Сравнительно новым, но при этом уже относительно значимым источником является доход, полученный за счет сумм, взысканных Росимуществом и его территориальными управлениями в судебном порядке по имуществен-

ным спорам. За первые три квартала 2006 г. сумма взысканий составила 2,63 млрд рублей против 1,3 млрд рублей в 2005 г., при этом доля удовлетворенных полностью или частично исков составила 82,4%.

Хотя за период 1999–2006 гг. отмечается почти 8-кратный рост возобновляемых источников, отнюдь не все они являются бесспорными, если обсуждать дальнейшие перспективы их увеличения. Процесс перехода к рыночным ставкам аренды федеральной недвижимости не вызывает сомнений с точки зрения экономической целесообразности. Напротив, «защита имущественных прав Российской Федерации» не должна быть ориентирована только на фискальные задачи взыскания соответствующих сумм по имущественным спорам, тем более в контексте общей тенденции к огосударствлению (и соответствующего использования данного механизма).

Вызывает вопросы и явное сокращение доходов федерального бюджета от деятельности СП «Вьетсовпетро», которые в 2005 г. по факту составляли 17,5 млрд рублей, а на 2007 г. запланировано их сокращение до 12,8 млрд (при существующей ценовой конъюнктуре на энергоносители). В декабре 2006 г. российская доля СП «Вьетсовпетро» была передана в уставный капитал ОАО «Зарубежнефть» (100 % в собственности Российской Федерации), соответственно, начиная с 2008 г., доход федерального бюджета от деятельности СП должен быть трансформирован в дивидендные выплаты «Зарубежнефти» (если таковые будут производиться).

Наибольшие дискуссии, тем не менее, вызывают вопросы дивидендной политики Росимущества. Как известно, современная государственная политика в данной сфере сводится (при отсутствии единой дивидендной политики в отношении государственных холдингов) к ежегодному увеличению доли чистой прибыли, направляемой на дивидендные выплаты. Указанная доля составляла в 2004 г. не менее 10% (минимальная по закону «Об акционерных обществах»), в 2005 г. – не менее 20%, в 2006 г. предполагается увеличение минимум до 25 %. В отличие от предыдущих лет, существенной новацией может стать требование Росимущества рассчитывать долю дивидендных выплат от консолидированной прибыли<sup>49</sup>.

Суть проблемы состоит в целесообразности наращивания дивидендных выплат по инициативе государства-акционера, прежде всего в том случае, когда остро стоит вопрос об источниках финансирования масштабных инвестиционных программ крупнейших государственных холдингов, особенно связанных с инфраструктурой, а бюджет 2006 г. и так является профицитным. С одной стороны, представители самих холдингов и эксперты полагают, что

---

<sup>49</sup> В государственных компаниях, которые, как «Роснефть», не консолидировали свои дочерние структуры, обычной является практика расчета дивидендов из неконсолидированной прибыли материнской (головной) компании по российским стандартам бухгалтерского учета (РСБУ). Так, «Транснефть», перераспределяя прибыль на дочерние компании, за 2004 г. при консолидированной прибыли по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО) в 1,43 млрд долларов показала прибыль головной компании в 5 млрд рублей, в 2005 г. – 4,61 млрд рублей, за 9 месяцев 2006 г. – 3,95 млрд рублей. (Ведомости, 2006 г., 25 декабря).

рост дивидендных платежей государству препятствует модернизации производства и росту капитализации компаний. Напротив, позиция Росимущества состоит в том, что для целей модернизации лучше использовать дешевые кредитные ресурсы, что, во-первых, дисциплинирует компанию, а во-вторых – оправдывает участие государства как управленца этими активами. Тем не менее, Росимущества с пониманием относится «к тому, что у организаций есть законные основания уменьшать выплаты по дивидендам на сумму средств, направляемых на инвестпроекты»<sup>50</sup>. Это тем более касается таких «организаций», как «Газпром» и «Роснефть», которые помимо инвестиционных программ выступают активными игроками на рынке корпоративного контроля.

В 2007 и 2008 гг. доходы от приватизации, по оптимистичным оценкам Росимущества и Министерства финансов РФ, должны составить соответственно 49 и 52 млрд рублей. Эти средства наравне с предполагаемыми продажами ресурсов Гохрана (в 2007 и 2008 гг. соответственно по 4 млрд рублей) должны быть направлены на погашение внутреннего и внешнего государственного долга Российской Федерации, а также на компенсации вкладчикам Сбербанка РФ, потерявшим сбережения в 1991 г.

Прогнозный план (программа) приватизации на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг., утвержденные распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2006 г. № 1184-р, подобно вышеупомянутым аналогичным документам предусматривает, что в 2007–2009 гг. будут предложены к продаже пакеты акций акционерных обществ, созданных при акционировании федеральных государственных унитарных предприятий, за исключением акционерных обществ, включенных в перечень стратегических акционерных обществ, или участвующих в формировании интегрированных структур.

В 2007 г. будут предложены к приватизации:

- пакеты акций, размер которых не превышает 50% уставного капитала соответствующих акционерных обществ, за исключением пакетов акций стратегических акционерных обществ или принимающих участие в формировании интегрированных структур, а также пакетов акций, продажа которых будет осуществляться, исходя из потребностей формирования доходной части федерального бюджета в 2007 г. и на период до 2009 г. в соответствии с перспективным финансовым планом;
- пакеты акций акционерных обществ топливно-энергетического комплекса, энергостроительного комплекса, строительного комплекса, внешнеэкономических организаций, гражданской авиации, здравоохранения, химической, нефтехимической и полиграфической промышленности, геологии, рыболовства, птицеводства, растениеводства, животноводства, лесопромышленного комплекса, медицинской промышленности, а также акцио-

---

<sup>50</sup> Интервью руководителя Росимущества В.Л. Назарова «Об итогах работы Росимущества в 2006 году», 23 января 2007 г., Интерфакс ([www.mgi.ru](http://www.mgi.ru)).

нерных обществ машиностроения (за исключением стратегических акционерных обществ);

- федеральные государственные унитарные предприятия автомобильного транспорта, дорожного хозяйства, строительного комплекса, гражданской авиации, геологии, нефтегазового комплекса, топливной промышленности, морского и речного транспорта, предприятия полиграфической промышленности, здравоохранения, предприятия растениеводства, птицеводства и животноводства;
- имущество казны Российской Федерации, не обеспечивающее государственных функций.

Из числа крупных объектов федерального имущества в 2007 г. предполагается приватизировать находящиеся в федеральной собственности акции открытых акционерных обществ «ВО «Станкоимпорт»», «Московский метрострой», «Аэропорт Салехард», «Международный аэропорт Уфа».

В 2007–2009 гг. будет продолжена работа по созданию интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе, авиационной, судостроительной, атомной и космической промышленности. В 2008–2009 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.

Важное значение для того, в какой степени и насколько долго государство останется акционером, будет иметь успешность реализации полных (100% акций) пакетов. В этом отношении очередная приватизационная программа на 2007 г. выглядит более чем амбициозно, особенно на фоне реальных итогов предыдущих лет (табл. 14).

Как наглядно демонстрирует табл. 14, в приватизационной программе на 2007 г. намечен резкий поворот в структуре продаваемых федеральных пакетов акций в сторону полноразмерных (100% акций), доля которых должна составить более 86%. Речь, вероятно, идет о пакетах, появившихся в результате заметного увеличения темпов акционирования ФГУПов. Реальность этой цифры вызывает большие вопросы хотя бы в свете итогов 2005 г., когда был продан всего 51 полный пакет, что составило менее 10% всех проданных пакетов. Большое удивление вызывает резкое сокращение количества и доли планируемых к продаже миноритарных пакетов акций, которые составляли основную часть всех реализованных пакетов в 2001 г. и 2004–2005 гг. Напомним, что на 1 июня 2006 г. в федеральной собственности находилось 1063 пакета акций с размером принадлежащего государству пакета до 25% уставного капитала. На их долю приходилось более 30% всех федеральных пакетов.

Таблица 14

**Динамика и структура продажи федеральных пакетов акций  
в зависимости от их размера в 2001–2005 гг. и по программе  
приватизации на 2007 г.**

Год	Всего		до 25%		от 25% плюс 1 акция до 50%		от 50% плюс 1 ак- ция до 100 % ми- нус 1 акция		100 %	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
2001	125*	100	78	62,4	45	36,0	2	1,6	...**	...
2002	112*	100	51	45,5	56	50,0	5	4,5	...**	...
2004	565	100	406	71,85	119	21,05	34	6,0	6	1,1
2005	521	100	360	69,1	81	15,5	29	5,6	51	9,8
2007	911	100	87	9,5	27	3,0	12	1,3	785	86,2

\* – с учетом подведения итогов продаж, объявление о которых состоялось годом ранее, но итоги были подведены только в указанном году;

\*\* – данные о проданных пакетах акций величиной в 100% не выделялись, они учитывались в категории от 50% и выше.

*Источник:* данные ведомственного сайта [www.mgi.ru](http://www.mgi.ru); Медведев Ю. М. Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 год и задачи на 2003 год // Вестник Минимущества России, 2003, № 1, с. 36; Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Отчет ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2005 году». – М., 2006; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; расчеты авторов.

Помимо пакетов акций 911 ОАО планируется приватизировать находящиеся в федеральной собственности 7 пакетов акций закрытых акционерных обществ (ЗАО), а также 233 объекта иного федерального имущества.

Стоит отметить тот факт, что в качестве наиболее крупных объектов федерального имущества, предполагаемых к приватизации в 2007 г., пожалуй, впервые выделены аэропорты (Уфы и Салехарда), что знаменует, с одной стороны, явное исчерпание резерва значимых объектов потенциально возможной и целесообразной в данный момент с точки зрения государства приватизации в традиционных отраслях материального производства (прежде всего, в промышленности), с другой стороны, находится в русле его усилий по развитию инфраструктуры, в том числе с привлечением средств частных инвесторов.

В списке предприятий Росавиации, подлежащих ликвидации, реорганизации либо отчуждению из государственной собственности, находятся (помимо аэропорта Уфы) аэропорты «Пулково» (Санкт-Петербург), «Международный аэропорт Нижний Новгород», «Аэропорт Магас» (Ингушетия), «Комсомольский-на-Амуре аэропорт», ГУП «Аэропорт Южно-Курильск» (Сахалинская область), «Аэропорт Старый Оскол» (Белгородская область), ГП «Аэропорт Иркутск», государственное унитарное авиапредприятие «Аэропорт Мама» (Иркутская область), ГУП «Сахалинский аэропорт Оха», «Аэропорт Магадан», «Аэропорт Урай» (Ханты-Мансийский автономный округ), ГУП «Аэропорт Шахтерск» (Сахалинская область), «Аэропорт Ульяновск», «Аэропорт Лешуконское». По имеющимся оценкам аэропорты Уфы и Нижнего Новгорода могут быть проданы, а большинство из упомянутых выше – отойдут регио-

нальным властям. Особняком стоит вопрос об аэропорте «Пулково» (Санкт-Петербург), на половину акций которого претендуют городские власти северной столицы. Однако решение о размере пакета акций и способе его оплаты городом пока не принято<sup>51</sup>.

Прецеденты передачи аэропортов региональным властям уже имели место. Еще во второй половине 1990-х гг. в числе переданных в регионы находившихся в федеральной собственности пакетов акций ряда предприятий оказался блокирующий пакет «Международного аэропорта Самара» (25,5%). А в 2003 г. 60,88% акций ОАО «Аэропорт Внуково», занимающего 4-е место в стране по объему пассажиропотока (после «Домодедово», «Шереметьево» и «Пулково»), были переданы в собственность города Москвы в целях компенсации расходов на осуществление столичных функций, после чего началась реализация концепции его развития, источниками финансирования которой являются как средства городского бюджета, так и внешние источники.

В связи с включением в прогнозный план приватизации 2007 г. аэропортов также стоит упомянуть о том, что одной из крупных приватизационных сделок 2006 г. стало приобретение в ноябре на аукционе 100% акций аэропорта Сочи ООО «Стратегия-Юг» за 5,503 млрд рублей (при стартовой цене в 3,504 млрд рублей). ООО «Стратегия-Юг», считается аффилированной структурой компании «Базовый элемент», которая через «Русско-Азиатскую инвестиционную компанию» контролирует холдинг ООО «Аэропорты Юга», уже владеющий целым рядом профильных активов («Авиалинии Кубани», выделенные из них в ходе реструктуризации ОАО «Международный аэропорт Краснодар», «Территориальное агентство воздушных сообщений «Кубань», «ЮгАэрострой»). Помимо этого ООО «Аэропорты Юга» контролирует аэропорт Анапы<sup>52</sup> и осуществляет строительство нового аэропорта в Геленджике.

Приобретение аэропорта Сочи находится в русле растущей активности «Базового элемента» на юге России, которая, в частности, связана с ожидаемым увеличением притока пассажиров на черноморское побережье и заявкой России на проведение зимней Олимпиады-2014 в Сочи. Последнее требует завершения реконструкции сочинского аэропорта, замороженной еще в 1989 г., что в свою очередь предполагает инвестирование в объеме около 100 млн долл.<sup>53</sup>

В своем интересе к аэропортовому бизнесу компания «Базовый элемент» не одинока. Так, компании «Ренова» принадлежит около 45% акций аэропорта «Кольцово» (Екатеринбург), «Московскому речному пароходству» (МРП) (через «Евроазиатскую аэропортовую компанию») – 42% акций ОАО «Аэропорт Толмачево» (Новосибирск) и 48% акций «Авиапредприятия

<sup>51</sup> Время строить аэропорты // СНИП. Строительство. Недвижимость. Инвестиции. Проекты, № 02 (02), декабрь 2006, с. 18–22.

<sup>52</sup> Аэропорт Анапы включен в перечень стратегических акционерных обществ (доля государства в уставном капитале – 25,5%).

<sup>53</sup> Дмитриев А. С олимпийским прицелом // СНИП. Строительство. Недвижимость. Инвестиции. Проекты, N 02 (02), декабрь 2006, с. 28-30.

Алтай». Как и аэропорт Анапы, аэропорты «Кольцово» и «Толмачево» входят в перечень стратегических акционерных обществ, однако, если в первом из них доля государства (34,56% акций) уступает величине пакета частных акционеров, то во втором государство является полноценным мажоритарным акционером (51% акций). Сообщается о схожем интересе в отношении аэропорта Хабаровска со стороны «Группы «Альянс» и проекте объединения аэропортов «Емельяново» и «Черемшанка» (Красноярский край) в единый транспортный узел, инициированном холдингом AirUnion, созданном на базе авиакомпании KrasAir, в котором 55% будет принадлежать частным акционерам, а 45% – государству.

По имеющимся оценкам, причиной возросшего в последнее время интереса российского бизнеса к инвестициям в крупные аэропорты, претендующие на роль хабов<sup>54</sup>, является конкуренция за бюджетные средства, которые будут выделяться на модернизацию и строительство этих объектов, прежде всего, их аэродромной части (например, «Кольцово», Сочи, Геленджик)<sup>55</sup>.

Впрочем, вовлечение частного сектора в развитие аэропортов не ограничивается вариантом его участия в капитале в качестве акционера. Альтернативой может быть аренда соответствующего имущественного комплекса. В этой связи в качестве важного события стоит упомянуть утвержденное в конце октября 2006 г. мировое соглашение между группой «Ист Лайн» и Росимуществом по поводу аренды аэропорта «Домодедово». Оно увенчало трехлетний конфликт, принявший форму судебного разбирательства. Достигнутая договоренность подтверждает прежний срок арендного договора, заключенного в 1998 г. (75 лет), при более чем 30-кратном увеличении годового размера арендной платы (с 3 до 92 млн рублей) и возможности ее пересмотра раз в 5 лет.

На фоне успешного развития аэропорта «Домодедово», важную роль в котором играют инвестиции частного арендатора, гораздо менее удовлетворительно обстоит ситуация со строительством нового терминала «Шереметьево-3». Этим проектом управляет ОАО «Терминал», до недавнего времени полностью принадлежавшее «Аэрофлоту». Между тем представители государства (Минтранса) в органах управления авиакомпании выступали против осуществления «Аэрофлотом» строительства нового терминала. Однако компания привлекла в 2005 г. кредит в размере 150 млн долл., 2/3 из которого предназначалось на строительство «Шереметьево-3». Затем вследствие смены руководства авиакомпании и неконсолидированной позиции представителей государства ситуация была заморожена. Летом 2006 г. блокирующим

---

<sup>54</sup> Хабом в международной практике принято называть аэропорт, работающий со значительным числом международных и внутренних авиалиний, предоставляющий пассажиру оперативные возможности пересадки и удовлетворяющий современным требованиям инфраструктуры и наземного сервиса.

<sup>55</sup> Хозяева воздушных ворот планируют потратить на их модернизацию сотни миллионов долларов // СНИП. Строительство. Недвижимость. Инвестиции. Проекты, N 02 (02), декабрь 2006, с. 24-27.

акционером (25% плюс 1 акция) «Терминала» стал Внешторгбанк, еще 20% акций (за вычетом 2) приобрел Внешэкономбанк, что позволило открыть под проект еще две кредитные линии. С планируемой продажей еще одного пакета акций блокирующей величины Международному аэропорту «Шереметьево» (МАШ) «Аэрофлот» перестанет быть мажоритарным акционером «Терминала». Однако сделка между «Аэрофлотом» и МАШ пока не состоялась, хотя государству принадлежит мажоритарный пакет акций крупнейшей отечественной авиакомпании и полный (100% акций) пакет аэропорта<sup>56</sup>.

### *5.2.3. Деятельность крупных государственных компаний*

В 2006 г. в деятельности крупных госкомпаний на рынке слияний и поглощений<sup>57</sup> наиболее значимым событием стала покупка осенью ФГУП «Рособоронэкспорт» 66% акций ведущего производителя титана (30% мирового производства) и магния ОАО «ВСМПО-Ависма»<sup>58</sup> (стоимость сделки – 700 млн долл.). В тени данного события осталось приобретение дочерней компанией «Рособоронэкспорта» «Оборонпром» контроля над Электромашиностроительным заводом «ЛЕПСЕ» (Киров), одним из крупнейших российских предприятий по производству электрооборудования для оборонной и автомобильной промышленности.

Дальнейшие планы экспансии «Рособоронэкспорта» могут быть связаны с металлургией, причем не только в России. Уже летом 2006 г. руководство «Рособоронэкспорта» поднимало вопрос о целесообразности формирования государственного холдинга – монополиста в области производства специальных сталей. В начале 2007 г. «внучатая» компания «Рособоронэкспорта» ЗАО «Русспецсталь» приобрела 100% ОАО «Металлургический завод «Красный Октябрь» (Волгоград). В числе его возможных в будущем приобретений называются Челябинский металлургический комбинат (ОАО «Мечел»), Запорожский титано-магниевый комбинат, Вольногорский и Иршанский горно-обогатительные комбинаты (ГОКи) на Украине, металлургические заводы «Электросталь» (г. Электросталь Московской области), «Серп и молот» (Москва), являющиеся производителями специальных марок сталей для оборонной промышленности<sup>59</sup>.

Наращивание «Рособоронэкспортом» объема контролируемых активов, диверсификация его отраслевой структуры ввиду разного профиля деятельности соответствующих предприятий (вертолетостроение, металлургия, ав-

<sup>56</sup> В начале 2004 г. управляющей компанией МАШ по итогам тендера было выбрано АО «Альфа-Шереметьево» несмотря на участие в нем ООО «Интер-Терминал», учрежденного «Аэрофлотом» и его частным акционером, Национальным резервным банком (НРБ).

<sup>57</sup> См. также раздел 2.5.3 настоящего обзора, посвященный основным корпоративным событиям 2006 г.

<sup>58</sup> В 1998 г. контрольный пакет акций «Ависма» (г. Березники Пермской области) был приобретен Верхне-Салдинским металлургическим производственным объединением (ВСМПО), находящимся в Свердловской области, после чего произошла фактическая интеграция двух компаний.

<sup>59</sup> Фрумкин К. Чеболь по-русски // Компания, № 48–49 (444–445), 25.12.2006 г., с. 22–31.

томобильная и оборонная промышленность) является стимулом к возможной реорганизации самого «Рособоронэкспорта», которая может состояться в виде создания управляющей компании, целиком принадлежащей государству. Ее дочерними компаниями могут стать контролируемые предприятия, включая собственно «Рособоронэкспорт» как организация, получившая монопольное право на осуществление военно-технического сотрудничества с зарубежными странами. Некоторые из дочерних компаний в дальнейшем могут осуществить дополнительную эмиссию акций<sup>60</sup>.

В то же время нельзя не отметить целый ряд важных событий, касающихся крупных госкомпаний топливно-энергетического комплекса. В конце 2006 г. ОАО «Газпром» объявило о самостоятельной (без участия иностранного капитала) разработке Штокмановского газового месторождения в Баренцевом море и приобрело 50% плюс 1 акция компании Sakhalin Energy, являющейся оператором СРП проекта «Сахалин-2» за 7,45 млрд долл. При этом вдвое уменьшаются доли старых участников проекта: доля Shell снижается с 55 до 27,5%, Mitsui – с 25 до 12,5%, Mitsubishi – с 20 до 10%<sup>61</sup>.

«Роснефть» в 2006 г. провела IPO, которое признано успешным (крупнейшее на момент размещения в России и 5-е в мире). При сохранении государственного квалифицированного контроля свыше 75% (через ОАО «Роснефтегаз») «Роснефть» разместила около 15% акций суммарной стоимостью 10,4 млрд долл. при цене размещения, близкой к установленной верхней планке (7,55 долл.)<sup>62</sup>. По своей капитализации (80 млрд долл. по итогам IPO) «Роснефть» стала крупнейшей нефтяной компанией России.

Тем не менее, в качестве основного (и весьма специфического) фактора успеха следует указать, прежде всего, расчет крупнейших инвесторов на возможное увеличение производственных мощностей «Роснефти» за счет активов «ЮКОСа», который в 2006 г. был вовлечен в процедуру банкротства<sup>63</sup>. Предполагается, что «Роснефть» в силу своих административных возможностей сможет стать основным бенефициаром при окончательном разделе активов «ЮКОСа», причем по заниженной стоимости. «Политический компонент» успеха IPO «Роснефти» обусловил и тот факт, что в отличие от целого

---

<sup>60</sup> www.lenta.ru, 26 января 2007 г.

<sup>61</sup> Самедова Е., Гавшина О. «Газпром» разделит Сахалин на 50% // Газета, 22–24 декабря 2006 г., с. 1.

<sup>62</sup> При этом вырученные от IPO средства не могут рассматриваться как приватизационный доход, так как формальный акт приватизации «Роснефти» был осуществлен в 2005 г., когда ФАУФИ внесло в уставный капитал ОАО «Роснефтегаз» 100% минус 1 акция «Роснефти». Соответственно, эти средства могут быть использованы для погашения полученного «Роснефтегаз» кредита для покупки акций ОАО «Газпром» (10,74 % акций).

<sup>63</sup> По оценке Банка Москвы, «справедливая цена» акций «Роснефти» с учетом ее финансовых показателей и модели запасы/рентабельность находится на уровне 5,7 долларов за акцию (т.е. без учета «премии» за будущие активы «ЮКОСа»). При этом необходимо принять во внимание крупную задолженность самой «Роснефти» и отсутствие уверенности инвесторов в возможностях «Роснефти» быстро реализовать планы увеличения собственной добычи до 100 и более млн тонн. См.: Виньков А., Рубанов И. Своя среди своих // Эксперт, 2006, № 28, с. 20–22.

ряда других компаний<sup>64</sup> акции «Роснефти» «не просели» значительно после размещения. По некоторым данным, цены на акции «Роснефти» андеррайтеры поддерживали и после IPO.

Особая близость «Роснефти» к властным структурам обуславливает и некоторые возможные перспективы. В конце января 2007 г. глава ФАУФИ В.Л. Назаров заявил о возможности еще одного публичного размещения пакета в пределах 25% (около 20 млрд долл.)<sup>65</sup>, однако практически сразу это заявление было дезавуировано его куратором в Правительстве – главой Минэкономразвития РФ Г.О. Грефом. Тем не менее, такие противоречивые подходы, по имеющимся оценкам, свидетельствуют об усилении попыток перевода максимально возможной части государственного пакета акций «Роснефти» в частную собственность до марта 2008 г. с последующей легализацией в интересах весьма узкого круга субъектов.

По итогам IPO 2006 г. в состав крупнейших миноритарных акционеров «Роснефти» вошли зарубежные нефтяные компании Petronas (Малайзия, 1,1 млрд долл.), BP (Великобритания, 1 млрд долл.), CNPC (КНР, 500 млн долл.). По оценкам, не менее 3,5–4 млрд долл. в акции «Роснефти» вложили контролируемые государством или близкие (лояльные) государству бизнес-структуры, включая Сбербанк, Газпромбанк, Millhouse Capital и др., рассматриваемые как стратегические долгосрочные инвесторы. Напротив, финансовые инвесторы (инвестиционные фонды и др.), которые в первую очередь ориентируются на прибыльность вложений, в выкупе практически не участвовали. В отличие от стратегических инвесторов для них значимыми были, в частности, такие факторы, как переоцененность акций, проблемы корпоративного управления и государственный контроль.

При этом на акции компании подписалось 115 тыс. частных инвесторов – физических лиц (700 млн долл.). Некоторые наблюдатели<sup>66</sup> весьма амбициозно связывают с этим событием начало третьей волны финансовой активности населения за весь 15-летний период рыночной трансформации (после финансовых пирамид начала 1990-х гг. и размещения средств в коммерческих банках в период, предшествующий кризису 1998 г.). Речь идет об относительно больших группах граждан, которые в условиях падения курса доллара, низких процентных ставок по депозитам в банковской системе, недоступности и рискованности вложений в недвижимость (включая долевое строительство) готовы трансформировать накопленные сбережения в появляющиеся на рынке ценные бумаги. При этом они ориентируются на долгосрочное владение ими, выбирая стратегию низкой доходности при большей надежности, которая может достигаться за счет непосредственного (минуя посредников и коллективных инвесторов) обладания правом собственности на акции и преобладания государства в капитале таких компаний, что рассматривается как

---

<sup>64</sup> К концу 2006 г. акции 10 из 34 российских компаний, осуществивших IPO, торговались по цене ниже цены размещения.

<sup>65</sup> Интервью «Интерфакс» 23 января 2007 г., [www.mgi.ru](http://www.mgi.ru)

<sup>66</sup> Седнев В. Народный капитал и фондовый рынок. [www.opes.ru](http://www.opes.ru), 28 ноября 2006 г.

дополнительная гарантия сохранности вложений. В свою очередь, компании, получившие большое количество простых граждан в качестве акционеров по результатам дополнительных эмиссий, обретают возможность в случае разного рода финансовых катаклизмов использовать данное обстоятельство для получения государственной поддержки и т.п.

Такие настроения создают определенную перспективу для проведения новых дополнительных эмиссий российскими компаниями в будущем. В начале 2007 г. в рамках IPO (3,5 млн акций) контролируемого государством Сбербанка РФ предполагается привлечь примерно 11,9 млрд долларов. Доля Центрального банка РФ, который согласно принятому решению Правительства может в силу преимущественного права приобрести 892 601 акцию (примерно 3 млрд долларов или 80 млрд рублей), должна сократиться до 55,34%. Вместе с тем объемы (равно как и ожидаемая цена за акцию) размещения таковы, что потенциал физических лиц, принявших участие в размещение, не может значительно превысить «квоту», выбранную физическими лицами – покупателями акций «Роснефти» (около 750 млн долларов).

Можно указать также ряд уже заметных последствий размещения акций Сбербанка. Во-первых, столь значительное размещение негативно сказывается на объявленных IPO других эмитентов. По имеющимся оценкам, проходившие в феврале 2007 г. IPO компаний «Ситроникс» и «Полиметалл» (последнее первоначально рассматривалась как перспективное) не нашли адекватного спроса со стороны инвесторов, которые в ожидании IPO Сбербанка заранее выводили средства из других секторов рынка. В краткосрочном периоде фактор дефицита финансовых ресурсов, обусловленный IPO Сбербанка, может повлиять на IPO электроэнергетической ОГК-3 (март 2007 г.) и государственного Внешторгбанка (май 2007 г.), под которые участники рынка должны также концентрировать средства за счет менее привлекательных активов. Во-вторых, отмечается активность близких к государству структур, которые пересматривают свои нефтегазовые портфели в пользу Сбербанка. По некоторым данным, в феврале 2007 г. Центральный банк РФ выкупил на бирже около 8 млрд долларов, значительную долю которых предложил Газпромбанк<sup>67</sup>. Можно предположить, что итоговая (после размещения) структура собственности Сбербанка не будет значительно отличаться от существующей с точки зрения доминирования – прямо или косвенно – государства и контролируемых им структур.

Как уже отмечалось выше, в мае 2007 г. намечено первое IPO другого крупнейшего государственного финансового института – Внешторгбанка (99,9% акций в собственности РФ). Его участие в современной имущественной экспансии государства, помимо кредитования или прямого участия в ряде сделок (с акциями АЛРОСА, при поглощениях структурами «Рособоронэкспорта»), прямо связано с расширением присутствия государства в банковском секторе (например, поглощение Промстройбанка (Санкт-Петербург)).

---

<sup>67</sup> См.: Коммерсантъ, 2007 г., 31 января, 9 февраля.

Предполагается, что на первом этапе Внешторгбанк должен разместить около четверти уставного капитала (22–23 %) стоимостью в пределах 90–120 млрд рублей. Соотношение внутреннего и мирового рынков должно быть паритетным (50 на 50 %), а доля физических лиц (населения РФ) может составить до 15% объема размещения. На 2010 г. предполагается дополнительная эмиссия (210–250 млрд рублей), которая сократит долю государства до простого контроля (50 % плюс 1 акция). Как и в случае Сбербанка, возможная «доля» частных российских инвесторов оптимистично оценивается в сумму порядка 700 млн долларов, однако говорить о «народном» характере IPO Внешторгбанка можно будет, вероятно, только в том случае, если ставятся задачи идеологического характера. Тем более трудно (с учетом политико-делового цикла) прогнозировать ситуацию после 2008 г.

В РАО «ЕЭС России» практическое воплощение получил новый аспект реформы электроэнергетики, связанный с выпуском новой эмиссии акций рядом генерирующих компаний. Осенью 2006 г. руководством энергохолдинга было объявлено о весьма успешных результатах первой дополнительной эмиссии акций – размещении 14,4% акций оптовой генерирующей компании ОГК-5<sup>68</sup>, позволившей получить 459 млн долл. на инвестиционные цели. При этом холдинг не отказывается и от других источников инвестиций: собственные средства, получение кредитов, прямое привлечение частного капитала, в том числе и по результатам продажи активов генерирующих компаний<sup>69</sup>.

Поскольку дополнительная эмиссия акций со стороны появившихся в результате реорганизации компаний означает существенно более плавный и умеренный вариант допуска частного капитала в отрасль, весьма важным и дискуссионным вопросом в этой связи остается будущее распределение капитала дочерних и зависимых компаний после проведения дополнительных эмиссий, степень сохранения участия в них самого РАО «ЕЭС России» и акционеров холдинга, одним из которых является государство. Необходимо напомнить в этой связи, что согласно первоначальным планам реструктуризации отрасли после ликвидации РАО, государство намеревалось оставить в своей собственности по 75% плюс одна акция в Федеральной сетевой компании и Системном операторе, а также контрольный пакет в генерирующей компании, созданной на базе активов гидроэнергетики. Доведение государственной доли в капитале указанных компаний до искомых величин доли требует прямого вложения бюджетных средств или внесения иных активов.

Большое значение для финансово-экономического положения и «Газпрома», и РАО «ЕЭС России» в среднесрочной перспективе будет иметь принятое в ноябре российским правительством решение о постепенном росте цен на газ и электроэнергию внутри страны в ближайшие годы. Утвержденный Правительством прогноз предусматривает повышение цен на газ на 15% в

<sup>68</sup> Ядром ОГК-5 являются Конаковская (Тверская область), Невинномысская (Ставропольский край), Рефтинская и Среднеуральская (Свердловская область) ГРЭС.

<sup>69</sup> Так, в октябре 2006 г. состоялась продажа 12% акций Петербургской генерирующей компании, принадлежащей «Ленэнерго».

2007 г., на 14% – в 2008 г. и 13% – в 2009 г. Динамика тарифов на электроэнергию составит 10%, 9% и 8% соответственно.

Данное обстоятельство наряду с динамикой мировых цен на энергоносители во многом определит возможности последующих активных действий госкомпаний ТЭКа на рынке слияний и поглощений. В 2006 г. на уровне предположений в средствах массовой информации (СМИ) указывалось на интерес «Роснефти» к «Сургутнефтегазу», «Газпрома» – к «ТНК-ВР», дочерним компаниям РАО «ЕЭС России» и «Связьинвеста». «Газпром» уже принял ограниченное участие в выкупе вышеупомянутой эмиссии акций ОГК-5. При этом объявлено, что «Газпром» станет покупателем дополнительной эмиссии акций «Мосэнерго» более чем на 2 млрд долл., выкуп которых должен завершиться весной 2007 г.<sup>70</sup> К этому остается добавить, что «Газпром» уже является блокирующим акционером в «Мосэнерго».

На рынке алкогольной продукции после вступления в силу закона «О государственном регулировании отбора алкогольной и спиртосодержащей продукции» сложилась кризисная ситуация, вызванная простоями многих производств после нехватки акцизных марок и последствиями внедрения Единой государственной автоматизированной информационной системы (ЕГАИС). В этих условиях вновь стал подниматься вопрос о введении государственной монополии, что может потребовать учреждения Государственной алкогольной компании (ГАК).

ФГУП «Росспиртпром» приняло решение организовать выпуск так называемой «народной водки». Водка под брендом «Росспиртпром» будет распространяться по всей стране по цене не выше 60 руб. за пол-литра. Отпускная цена с завода будет составлять 53 руб., что, по словам представителей предприятия, включает в себя только налоги и стоимость производства. Однако намерения «Росспиртпрома» простираются дальше. На предприятии решили разнообразить ассортимент «народной водки» такими популярными сортами, как «Хлебная», «Пшеничная», «Ржаная», «Кедровая», «Солодовая». По мнению экспертов, выпуск на рынок новых сортов может привести к его переделу, поскольку многие производители ослаблены последствиями кризиса<sup>71</sup>.

Напомним, что ФГУП «Росспиртпром», созданное еще в 2000 г., в настоящее время управляет пакетами акций более чем 200 спиртовых и ликероводочных предприятий (на начало 2003 г. – 118 ед.). Предприятия ФГУПа, составляя более трети всех легальных производителей алкогольной продукции в стране, контролируют более 45% производства спирта и 26% производства водки и ликероводочных изделий (ЛВИ) в стране. Годовой оборот ФГУПа оценивается более чем в 2 млрд долл. Деятельность «Росспиртпрома» в предыдущие годы характеризовалась низкой эффективностью (о чем, в частности, свидетельствует большая доля нелегальной продукции на рынке в

---

<sup>70</sup> Подымов А. Плюс газификация всей страны // Финансовый контроль, декабрь 2006, № 12 (61), с. 144–145.

<sup>71</sup> К чему приведет выпуск «народной водки»? // www.rian.ru, 22 ноября 2006 г.

целом), фискальными претензиями государства (включая невыплату дивидендов), потерей ряда ценных активов, возбуждением процедур банкротства в отношении контролируемых предприятий.

Был продолжен курс на формирование интегрированных структур посредством объединения различных государственных активов. В авиационной промышленности после длительных обсуждений по Указу Президента РФ № 140 от 20 февраля 2006 г. началось создание Объединенной авиастроительной корпорации (ОАК), которая интегрирует производителей военной и гражданской авиатехники. Доля государства в создаваемом ОАО составит не менее 75%. В ноябре было объявлено о начале работы органов управления новой компании. Подобно многим уже существующим госкорпорациям общенационального значения («Газпром», «Роснефть», РЖД) ОАК на уровне Совета директоров будет возглавляться чиновниками самого высокого уровня (вице-премьер и министр обороны С.Б. Иванов) при привлечении к текущему управлению менеджеров, руководивших предприятиями, интегрирующимися в ОАК. Президентом ОАК стал бывший руководитель и совладелец компании «Иркут» А. Федоров.

До интеграции в ОАК «Иркут» (бывшее Иркутское авиационное производственное объединение) являлся крупнейшей негосударственной компанией<sup>72</sup> в оборонной промышленности страны, специализируясь все последние годы на экспортных поставках самолетов семейства «Су» в азиатские страны и добившись контроля также над Таганрогским авиационным научно-техническим комплексом (ТАНТК) им. Г. Бериева и ОКБ им. А. Яковлева. Судя по всему, именно «Иркут» наряду с АХК «Сухой», где в федеральной собственности находятся все 100% акций, станут наиболее весомыми активами ОАК.

В процессе оценки активов компанией «Делойт и Туш СНГ» «Иркут» был оценен всего в 940 млн долл., а корпорация «Сухой» – в 2,2 млрд долл. Такая, более чем скромная по сравнению с предполагаемой оценка активов «Иркута» означает, что последний может претендовать максимум на 20% акций ОАК. Предположительно весной 2007 г. акционерам «Иркута» может быть предложено обменять их акции на бумаги новой ОАК или выкупить их по фиксированной цене. При определении цены выкупа главным ориентиром, скорее всего, будет оценка «Иркута» компанией «Делойт и Туш СНГ». Назначение А. Федорова на руководящую должность в ОАК рассматривается как компромисс, необходимый для включения «Иркута» в состав ОАК<sup>73</sup>.

Всего же в ходе работы по интеграции активов авиационной промышленности было осуществлено дополнительное финансирование отрасли со стороны государства на сумму 36 млрд рублей, поскольку имевшийся размер активов (60 млрд рублей) был признан недостаточным. Обнародованная оценка активов ОАК составила 96 млрд долл.

<sup>72</sup> Государство напрямую не входит в число акционеров «Иркута», миноритарным акционером является принадлежащая государству АХК «Сухой».

<sup>73</sup> Фрумкин К. Чеболь по-русски // Компания, № 48–49 (444–445), 25.12.2006 г., с. 22–31.

Завершение работы по созданию ОАК намечено на весну 2007 г. При этом необходимо отметить, что не планируется включение в состав ОАК предприятий-смежников по выпуску двигателей, аппаратуры и т.п. Поэтому следует признать весьма вероятным создание профильных интегрированных структур, таких, например, как «Концерн «Авионика» на базе предприятий научно-производственного центра «Технокомплекс» (создание бортового оборудования для военной и гражданской авиации, наземных систем обеспечения работы этих комплексов).

Сегодняшние возможности государства по интеграции компаний со смешанным капиталом существенно меньше, чем в период 1992–1994 гг., когда государству принадлежал большой (а в отдельных отраслях – основной) массив собственности, и структура акционерного капитала находилась в стадии формирования. Во многих компаниях государство в настоящее время является лишь миноритарным или блокирующим акционером, что существенно ограничивает его управленческие возможности. Так, из 9 ОАО авиапромышленности, федеральные пакеты акций которых вносятся в уставный капитал ОАК, только в 4 из них речь идет о пакетах, превышающих 51% акций (включая АХК «Сухой», где в федеральной собственности находится полный пакет акций<sup>74</sup>), в 2 компаниях федеральный пакет акций составляет 38%, еще в 2 – 25,5%. При этом в качестве вклада негосударственных акционеров могут выступать акции 13 компаний, включая упомянутые ТАНТК им. Г. Бериева и ОКБ им. А. Яковлева. В 5 компаниях из этих 13 федеральные пакеты акций вносятся в качестве вклада государства в ОАК.

В начале 2007 г. был одобрен законопроект, позволяющий создать новую крупную государственную компанию на базе активов гражданской части российской атомной отрасли, 100% акций которой будет владеть государство. Единая интегрированная компания «Атомэнергопром» станет крупной корпорацией полного цикла, включающей добычу урана, производство топлива для АЭС, выработку электроэнергии, строительство АЭС в России и за рубежом, атомное машиностроение, проектные и научные организации. Первоочередным кандидатом на включение в состав «Атомэнергопрома» является полностью государственная компания по производству ядерного топлива ТВЭЛ, являющаяся мажоритарным акционером целого ряда профильных предприятий, включая Машиностроительный завод в г. Электросталь (Московская область), Новосибирский завод химических концентратов, Приаргунское горно-химическое объединение (Читинская область). В дальнейшем в состав нового холдинга могут войти концерн «Росэнергоатом», объединивший все российские АЭС, профильные научно-исследовательские и строительные организации, а, возможно, и группа предприятий, входящих в «Объединенные машиностроительные заводы».

---

<sup>74</sup> В уставный капитал ОАК также вносятся 100% акций 2 ОАО, создаваемых путем преобразования ФГУПов (РСК «МиГ» и «Казанское авиационное производственное объединение имени С.П. Горбунова).

В этом же русле лежат планы создания во втором полугодии 2007 г. еще одной новой госкорпорации «Банк внешнеэкономической деятельности и развития Российской Федерации» с уставным капиталом в 70 млрд рублей на базе реорганизованного Внешэкономбанка и поглощенных Росэксимбанка и Российского банка развития. Основной целью нового банка будет поддержка инфраструктурных и инновационных проектов, к которым не проявляет должного интереса частный бизнес, путем выдачи кредитов юридическим лицам на срок более 5–10 лет. С населением этот банк работать не будет. Руководить банком и контролировать его будет наблюдательный совет, назначаемый Правительством, без участия ЦБ РФ.

Применительно к авиаперевозкам и аэропортам озвучивались планы поглощения «Аэрофлотом» региональных (причем не только государственных) авиакомпаний (например, «Дальавиа», «Владивостокавиа») и создания на базе ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» (100% акций находятся в федеральной собственности) единой Национальной управляющей аэропортовой компании (НУАК) – госкомпании по управлению крупными аэропортами, в которую могут быть включены аэропорты «Пулково» (Санкт-Петербург), «Толмачево» (Новосибирск), «Кольцово» (Екатеринбург), «Курумоч» (Самара), «Емельяново» (Красноярск). Вероятность практической реализации последнего сценария не слишком высока ввиду изложенных выше обстоятельств (подготовка к приватизации «Пулково» с возможностью вхождения в число его акционеров городских властей Санкт-Петербурга, интерес бизнес-групп к аэропортам Новосибирска, Екатеринбурга и Красноярска, ограниченный размер находящихся в федеральных пакетах акций и т.п.).

Кроме того, создание новой госкомпании по управлению крупными аэропортами может потребовать перераспределения компетенции, ответственности, имущества между госструктурами, поскольку в сфере аэропортовой деятельности уже действуют 2 ФГУПа: «Госкорпорация по организации воздушного движения» и созданная в 2001 г. «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» на базе не подлежащего приватизации имущества аэропортов Быково, Внуково, Шереметьево (с перспективой консолидации такого имущества не только столичных, но и прочих гражданских аэропортов)<sup>75</sup>.

Рассматривавшиеся в 2005–2006 гг. планы создания крупных компаний, претендующие на охват отдельных сегментов машиностроения по образцу ОАК на основе интеграции государственных и частных активов (Национальные автомобилестроительная и энергомашиностроительная компании, судостроительный холдинг) пока не реализованы. Летом был также за-

---

<sup>75</sup> Необходимо указать на то, что взлетно-посадочные полосы, рулежные дорожки, диспетчерское оборудование и прочее имущество, непосредственно связанное с воздушным движением, приватизации не подлежит и остается в собственности государства, что требует функционирования специализированных государственных организаций. В случае приватизации новые владельцы получают права на аэровокзал, в отдельных случаях – на прилегающую территорию.

морожен проект объединения «Новороссийского морского пароходства» (ОАО «Новошип») (доля государства – более 50%) и полностью принадлежащей государству компании «Совкомфлот».

Определенные перспективы государственной имущественной экспансии могут быть связаны с компанией АЛРОСА. Как известно, еще в 2001 г. было дано поручение Президента РФ разработать план мер по возвращению федеральной доли в уставном капитале компании. В 2007 г. – после 7 лет попыток федерального центра восстановить контроль РФ и конфронтации с властями Якутии, – по всей видимости, доля РФ должна быть увеличена с 37 до 50% плюс 1 акция. При этом часть акций на открытом рынке приобретает Внешторгбанк для последующей передачи в федеральную собственность; часть увеличиваемой доли РФ должна быть обеспечена за счет дополнительной эмиссии. К началу 2007 г. эти процедуры не были завершены полностью, однако – пока на уровне не опровергаемой руководителями АЛРОСА информации в СМИ – уже поднимался вопрос о возможности установления контроля АЛРОСА над «Норильским никелем», национализация которого оценивается как вполне вероятная уже с 2005 г.

#### *5.2.4. Изменения в нормативно-правовой базе, регулирующей функционирование государственного сектора*

Наиболее важным нормативно-правовым новшеством, касающимся вопросов управления государственной собственностью, в 2006 г. стали изменения и дополнения в действующий закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» 2001 г., внесенные Федеральным законом № 155-ФЗ от 27 июля 2006 г. и призванные отрегулировать порядок увеличения уставного капитала ОАО, созданных в процессе приватизации, 25% и более акций которых находится в государственной или муниципальной собственности.

Прежняя редакция закона допускала увеличение уставного капитала таких обществ путем дополнительного выпуска акций только при условии сохранения доли государства или муниципального образования. По мнению Минэкономразвития России, такое ограничение в условиях экономического роста затрудняло привлечение инвестиций акционерными компаниями с долей государства в уставном капитале, поскольку на практике бюджетные средства на такие цели почти не выделялись, в лучшем случае речь могла идти о внесении имущества в качестве оплаты для возмещения затрат на дополнительный выпуск акций и поддержание прежних пропорций в распределении капитала между различными группами акционеров.

В новой редакции закона о приватизации (ст. 40) определен целый ряд государственных органов (Президент РФ, Правительство РФ, орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления), имеющих право принятия решения о возможности увеличения уставного капитала с уменьшением доли государства (муниципального образования).

Теперь при наличии в государственной или муниципальной собственности акций созданного в процессе приватизации ОАО, предоставляющих на момент принятия соответствующего решения более чем 25%, но не более чем 50% голосов на общем собрании акционеров, увеличение уставного капитала указанного акционерного общества путем дополнительного выпуска акций может осуществляться с уменьшением доли государства или муниципального образования в случае принятия положительного решения Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления и только при условии сохранения государством или муниципальным образованием своей доли в размере не менее чем 25% голосов плюс одна голосующая акция. Для ОАО, входящих в перечень стратегических акционерных обществ, действует та же норма, но при условии принятия положительного решения Президентом РФ.

В случае же наличия в государственной или муниципальной собственности акций созданного в процессе приватизации ОАО, предоставляющих на момент принятия соответствующего решения более чем 50% голосов на общем собрании акционеров, увеличение уставного капитала указанного акционерного общества путем дополнительного выпуска акций может осуществляться с уменьшением доли государства или муниципального образования в случае принятия положительного решения Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления и только при условии сохранения государством или муниципальным образованием своей доли в размере не менее чем 50% голосов плюс одна голосующая акция. Аналогично вышеупомянутой группе ОАО в случае включения компаний в перечень стратегических акционерных обществ, такое решение может быть принято только Президентом РФ.

Аналогичным образом государственные органы наделены правом определения размера доли государства в уставном капитале при размещении акций путем открытой подписки и осуществления фондовой биржей их листинга, а также размещения акций за пределами РФ, в том числе посредством размещения в соответствии с иностранным правом ценных бумаг иностранных эмитентов, удостоверяющих права в отношении акций открытых акционерных обществ (ст. 40.1):

- увеличение уставного капитала ОАО, входящего в перечень стратегических акционерных обществ, и определение размера доли государства в уставном капитале указанного акционерного общества осуществляются по решению Президента РФ;
- увеличение уставного капитала ОАО, которое создано в процессе приватизации и акции которого находятся в государственной или муниципальной собственности и предоставляют более чем 25% голосов на общем собрании акционеров, и определение размера доли государства в уставном капитале указанного общества осуществляются по решению Правительства РФ, органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления.

На первый взгляд данная схема выглядит весьма гибкой, сочетая предоставление акционерным компаниям с государственными пакетами акций возможности привлечения инвестиций с требованиями имущественного контроля со стороны органов власти. Однако только последующая практика может показать, насколько востребованным и работоспособным окажется данный инструментарий.

Предшествующий отечественный опыт говорит о том, что в условиях проблем с применением норм корпоративного законодательства именно высокая концентрация акций рассматривается бизнесом как наиболее приемлемая гарантия от сопутствующих рисков инвестирования в ту или иную компанию. Это обстоятельство делает маловероятной возможность привлечения новых инвесторов через дополнительную эмиссию акций, пока крупным акционером являются органы власти, хотя в отношении отдельных привлекательных компаний, обладающих какими-либо преимуществами или уникальными ресурсами, такой сценарий вполне может иметь место. Нельзя забывать и об общих рисках, связанных с вовлечением государства в хозяйственную деятельность, таких, как низкая квалификация госслужащих, их слабая мотивация, возможности извлечения ренты из подобных ситуаций.

Первую серьезную апробацию на практике данная схема может пройти на примере «Банка внешней торговли», которому Указом Президента РФ в самом конце 2006 г. разрешено осуществить процедуры увеличения уставного капитала путем дополнительных выпусков акций и их поэтапной реализации при обеспечении сохранения доли государства в размере не менее чем 50% голосов плюс одна голосующая акция на общем собрании акционеров этого акционерного общества. Соответствующее изменение было внесено в перечень стратегических акционерных обществ.

Большое значение для реализации данной новации и корпоративного управления в компаниях с долей государства в капитале в целом будут иметь поправки в ст. 77 закона «Об акционерных обществах», внесенные федеральным законом № 146-ФЗ от 27 июля 2006 г. Они конкретизируют существовавшую прежде норму об участии государственного финансового контрольного органа в определении рыночной стоимости имущества обществ, владельцем акций которых является государство или муниципальное образование.

Требования нормы распространяются на случаи принятия решений по вопросам определения цены (денежной оценки) имущества, цены размещения ценных бумаг общества, цены выкупа акций общества. Совет директоров (наблюдательный совет) общества в обязательном порядке должен уведомить федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ (далее – уполномоченный орган) о принятом им решении об определении цены объектов.

Кроме того, новой редакцией ч. 3 ст. 77 Федерального закона «Об акционерных обществах» предусмотрены:

- перечень документов, которые необходимо предоставить в обоснование принятого решения по цене имущества;
- срок для предоставления документов и срок их рассмотрения уполномоченным органом;
- право обжалования заключения уполномоченного органа;
- проведение экспертизы отчета об оценке имущества;
- последствия нарушения обществом порядка определения цены;
- некоторые другие.

В случае получения заключения уполномоченного органа власти о несоответствии цены объектов, определенной решением совета директоров (наблюдательного совета) общества без привлечения оценщика, сложившимся рыночным ценам на аналогичные объекты совет директоров (наблюдательный совет) общества принимает решение об отказе от совершения сделки или принимает решение об определении цены объектов с обязательным привлечением оценщика и соблюдением порядка, установленного настоящей статьей.

В случае, если уполномоченный орган не направил в общество заключение в установленный настоящей статьей срок, цена объектов признается достоверной и рекомендуемой для совершения сделки.

Сделка, которая совершена обществом с нарушением порядка, установленного настоящей статьей, или цена которой является в соответствии с настоящим пунктом недостоверной, может быть признана недействительной по иску уполномоченного органа в течение шести месяцев со дня, когда уполномоченный орган узнал или должен был узнать о совершении сделки.

Суд с учетом всех обстоятельств дела вправе отказать в признании сделки недействительной, если обществом будет доказано, что допущенные нарушения не являются существенными, а сделка не повлекла за собой причинение убытков обществу, государству и (или) муниципальному образованию.

В целом, введение в закон перечня случаев, на которые распространяется норма о согласовании цены имущества, и механизма согласования цены является позитивным моментом, поскольку определяет субъектный состав участников правоотношений, а также круг прав и способов их реализации обеими сторонами процесса согласования. Однако новация распространяется только на АО, где государство или муниципалитет является владельцем от 2 до 50% голосующих акций.

Большие изменения претерпел в 2006 г. перечень стратегических предприятий и акционерных обществ.

Прежде всего, необходимо отметить, что в связи с созданием ОАК из соответствующих разделов были исключены 2 ФГУПа и 6 ОАО. В дальнейшем были исключены также 15 унитарных предприятий и 2 ОАО машиностроения и оборонной промышленности, предположительно, являющихся кандидатами для включения в состав интегрированных структур. Кроме того, из списка был исключен аэропорт Сочи, полный пакет акций которого, как уже было указано выше, был продан в конце года.

В то же время в перечень были включены 2 ФГУПа (Телевизионный технический центр «Останкино» и Ведомственная охрана железнодорожного транспорта), 3 интегрированные структуры, являющиеся акционерными компаниями (включая Объединенную промышленную корпорацию «Оборонпром»<sup>76</sup>, занимающуюся консолидацией отечественного вертолетостроения<sup>77</sup>) и Новороссийский морской торговый порт (доля государства составляет всего 20%).

В конце декабря 2006 г. Постановлением Правительства РФ № 782 были внесены изменения в устав Российского фонда федерального имущества. Наиболее существенным из них стало ограничение самостоятельности РФФИ. Отныне прямо указано, что учредителем Фонда является Правительство РФ. Минэкономразвития России координирует и контролирует его деятельность, а полномочия собственника имущества, находящегося в оперативном управлении РФФИ, осуществляет ФАУФИ в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

В отношении осуществления от имени государства полномочий акционера РФФИ ограничен только реализацией находящихся в федеральной собственности акций хозяйственных обществ, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества. Соответственно, данное положение нашло отражение в Положении об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»).

За РФФИ сохранилось право ведения предпринимательской деятельности, однако полученные при этом средства учитываются на лицевом счете, открытом ему в территориальном органе Федерального казначейства, и расходуются Фондом в соответствии со сметой доходов и расходов, утвержденной в порядке, определяемом главным распорядителем средств федерального бюджета, в пределах остатков средств на лицевом счете Фонда. Ранее РФФИ имел право размещения временно свободных внебюджетных средств на депозитных счетах. Сведения об имуществе, приобретенном РФФИ за счет средств от предпринимательской деятельности, в месячный срок предоставляются в ФАУФИ.

Если раньше основным источником финансирования РФФИ указывались средства, получаемые им на организацию и проведение приватизации федерального имущества в размере и по видам затрат, устанавливаемых Правительством, то в новой редакции говорится просто о средствах федерального бюджета. Смета доходов и расходов фонда представляется в Минэкономразвития России.

---

<sup>76</sup> Помимо государства, которому напрямую принадлежит контрольный пакет «Оборонпрома», его крупным акционером является «Рособоронэкспорт».

<sup>77</sup> Так, в 2007 г. должна получить завершение сделка по выкупу более 20% акций Казанского вертолетного завода.

РФФИ лишился также такого источника финансирования, как отчисления от стоимости реализованного имущества, арестованного на основании судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, а также средств, полученных от реализации имущества, конфискованного по вступившим в законную силу приговорам судов (решениям судей) либо по решениям таможенных органов, признанного в установленном порядке бесхозным, а также изъятого федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией по нормам и перечню затрат, устанавливаемых Правительством РФ.

Таким образом, можно констатировать, что возникший в ходе административной реформы и получивший публичную огласку в 2005 г. конфликт между ФАУФИ и РФФИ получил свое разрешение в основном в рамках предложений первого из указанных ведомств, поскольку принятые в устав РФФИ поправки существенно ограничили самостоятельность фонда.

Определенные новации появились и в прикладных нормативно-правовых актах, касающихся управления унитарными предприятиями федеральной собственности. К наиболее существенным из них можно отнести следующие.

Перечень оснований расторжения трудового договора с руководителем ФГУПа, содержащийся в Постановлении Правительства РФ от 16 марта 2000 г. № 234 «О порядке заключения трудовых договоров и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий», был дополнен следующими важными пунктами:

- необеспечение использования имущества унитарного предприятия по целевому назначению в соответствии с видами его деятельности, установленными уставом предприятия, а также неиспользование по целевому назначению выделенных ему бюджетных и внебюджетных средств в течение более чем 3 месяцев;
- нарушение руководителем унитарного предприятия требований законодательства Российской Федерации, а также устава унитарного предприятия в части сообщения сведений о наличии заинтересованности в совершении сделок, в том числе по кругу аффилированных лиц;
- нарушение руководителем унитарного предприятия установленного законодательством Российской Федерации и трудовым договором запрета на осуществление им отдельных видов деятельности.

Указано также, что решение о расторжении трудового договора с руководителем унитарного предприятия в соответствии с п. 2 ст. 278 Трудового кодекса РФ принимается после предварительного одобрения его аттестационной комиссией.

В состав конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности руководителя ФГУПа отныне может включаться с правом решающего голоса полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, на территории которого находится предприятие. При рассмотрении

кандидатуры на должность руководителя предприятия оборонно-промышленного комплекса в состав комиссии также включаются с правом решающего голоса представитель Министерства обороны РФ и постоянный член Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ, замещающий должность федеральной государственной гражданской службы по служебному контракту.

Аналогичным образом при проведении аттестации руководителей предприятий оборонно-промышленного комплекса в состав аттестационной комиссии включается с правом решающего голоса постоянный член Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ, замещающий должность федеральной государственной гражданской службы по служебному контракту.

Аттестационная комиссия также вправе одобрить проект решения уполномоченного федерального органа исполнительной власти о расторжении трудового договора с руководителем предприятия в соответствии с п. 2 ст. 278 Трудового кодекса РФ.

Постановление Правительства РФ от 6 июня 2003 г. № 333 «О реализации федеральными органами исполнительной власти полномочий по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» было дополнено положением о том, что согласование сделок предприятия, связанных с передачей закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения недвижимого имущества стоимостью свыше 150 млн рублей в аренду, осуществляется Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом с учетом мнения федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находится предприятие.

Прочие изменения и дополнения в нормативно-правовые акты носили преимущественно редакционный характер.

\* \* \*

В целом для сферы имущественных отношений в 2006 г. было характерно продолжение тенденций предыдущих двух лет, хотя и в несколько ослабленном виде. Происходило сокращение численности федеральных государственных унитарных предприятий и в меньшей степени акционерных обществ с федеральными пакетами акций. В структуре последних произошло резкое увеличение удельного веса АО, где в федеральной собственности находились бы все 100% акций. В целом же структура федеральных пакетов акций по величине доли государства в уставном капитале на середину 2006 г. примерно совпала с той, которую Минимущество России рассматривало в качестве ожидаемой после реализации программы приватизации 2003 г. То же можно сказать и об абсолютном количестве ОАО с федеральными пакетами акций.

Сегодняшняя ситуация в сфере отношений собственности в российской экономике характеризуется одновременной реализацией и сосуществованием двух тенденций.

С одной стороны, можно говорить о продолжении процесса приватизации. Российским правительством ежегодно утверждаются обширные прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества на очередной год, включающие в общей сложности многие сотни федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах самой различной отраслевой принадлежности. Однако при этом необходимо принимать во внимание следующее.

Во-первых, запланированная приватизация унитарных предприятий происходит (за редчайшим исключением) путем акционирования (корпоратизации), т.е. сначала унитарное предприятие преобразуется в акционерное общество, лишь затем (как правило, за пределами данного финансового года) продаются его акции (возможно, далеко не все).

Во-вторых, объектом продажи до последнего времени являлись в основном миноритарные и блокирующие пакеты акций средних по размеру компаний, не имеющих большого значения в масштабах российской экономики в целом, что существенно снижает их привлекательность и интерес к ним. Утвержденная программа приватизации предполагает резкий перенос акцента на продажу полных (100%) пакетов акций, что представляется весьма спорным и проблематичным. Включение же в нее крупных компаний, сопоставимых по своему значению с объектами приватизации 1990-х гг. и начала 2000-х гг., вряд ли возможно ранее 2008–2009 гг., когда в стране начнется новый политико-деловой цикл. В качестве наиболее явного кандидата на приватизацию можно указать на государственный пакет акций телекоммуникационного холдинга «Связьинвест», продажа которого в предыдущие годы неоднократно откладывалась.

В-третьих, фактические масштабы акционирования ФГУПов и продажи федеральных пакетов акций заметно отстают от запланированных. Причины этого заключаются в низкой привлекательности предлагаемых к реализации пакетов акций ввиду их размера и отраслевой принадлежности, объективно длительными сроками процедуры акционирования унитарных предприятий, сложностями в администрировании этого процесса (сопротивление менеджмента, межведомственные противоречия, параллельное создание интегрированных структур и т. д.).

С другой стороны, достаточно очевидным является усиление влияния уже существующих крупных государственных компаний в ходе процесса создания новых холдингов, интегрирующих принадлежащие государству активы, и их активности на рынке слияний и поглощений, не исключая приватизируемые активы.

Таким образом, при внешнем сжатии размеров государственного сектора, выражающимся в сокращении количества унитарных предприятий и хозяйственных обществ с долей государства в капитале, происходит его рост вширь и вглубь за счет увеличения масштабов хозяйственной деятельности, в том числе через разветвленную сеть дочерних и зависимых компаний. Сложность в оценке результатов деятельности госкомпаний, как и других холдин-

говых структур, состоит в том, что состав дочерних, зависимых, контролируемых активов не отличается постоянством, может меняться, оказывая сильное влияние на итоги функционирования группы в целом. Весьма простым делом является и учет степени консолидации тех или иных активов в холдинге (например, того, как оценивать вклад предприятий и организаций, в которых участвуют структуры, контролируемые холдингом не напрямую, а опосредованно, через сеть дочерних и зависимых компаний). Все это не может не затруднять достоверную оценку общих масштабов государственного сектора, его удельного веса в отдельных отраслях и ВВП в целом.

С большой вероятностью можно говорить о продолжении вышеуказанных тенденции и в наступившем 2007 г. При этом нельзя исключать определенных корректировок, вызванных падением цен на нефть и началом нового политико-делового цикла.

### **5.3. Проблемы выкупа и аренды земельных участков предприятий**

Проблема приобретения прав собственности на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены здания, строения или сооружения, принадлежащие юридическим и физическим лицам, возникла еще в 1990-е годы в связи с начавшейся приватизацией предприятий. Право собственников приватизированных предприятий на выкуп земельных участков было провозглашено 25.03.1992 г. Указом Президента Российской Федерации № 301 «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий». Реальная передача земли в частную собственность тогда не началась, но были заложены общие принципы выкупа земли. Ситуация изменилась с принятием Указа Президента Российской Федерации от 22.07.1994 г. № 1535 «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ после 1 июля 1994 года». Дополнительным стимулом к развитию процесса приватизации стало значительное снижение цены выкупаемых земельных участков под предприятиями с 200-кратной до 10-кратной ставки земельного налога за единицу площади земельного участка, предусмотренное п. 7 Указа Президента РФ от 11.05.1995 г. № 478 «О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации». В мае 1997 г. цена была снижена до 5-кратной ставки земельного налога (п. 4 Указа Президента РФ от 16.05.1997 г. № 485 «О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами» утратил силу с 29.03.2003 г.).

Динамика процесса приватизации земель населенных пунктов в период с 1994 по 2001 годы в разных регионах страны существенно различалась<sup>78</sup>. В

---

<sup>78</sup> Здесь и далее при оценке ситуации в рассматриваемой сфере до начала 2000-х гг. использованы данные доклада «Анализ и оценка реформ в области земельных отношений и приватизации земли в городах». Аналитический доклад Фонда «Института экономики города», см.: [www.urbanecomomics.ru/texts.php](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php).

одних местные власти не допускали или явно тормозили выкуп земли, при этом субъекты РФ принимали соответствующие нормативные акты, запрещающие передачу земли поселений в частную собственность. К числу таких регионов относятся: г. Москва, Чувашская Республика, Республика Мордовия, Республика Калмыкия, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Тыва, Республика Саха (Якутия), Пензенская, Калининградская, Костромская, Камчатская области, Краснодарский край и некоторые другие.

В других регионах процесс выкупа земли шел либо недостаточно активно (Нижегородская, Самарская области), либо активно начавшись, приостановился (Астраханская, Волгоградская, Оренбургская, Ленинградская области).

В третьих процесс выкупа земли шел достаточно интенсивно. Тем не менее количество земли, переданной в частную собственность предприятий, даже в лидирующем по количеству выкупленных земель Санкт-Петербурге, за 1996–2000 гг. составило всего около 0,5% общей площади города.

Результатом более чем 10-летнего срока приватизации земли предприятий стала передача в частную собственность только 5% земли<sup>79</sup>. Основная масса собственников предприятий до сих пор не является собственниками земли, на которой эти предприятия находятся. Такая ситуация в микроэкономическом аспекте препятствует реализации собственниками своих правомочий и создает реальную угрозу лишения их имущества в случае отсутствия согласия с собственником-государством по условиям пользования земельным участком, а в макроэкономическом – препятствует экономическому росту, притоку инвестиций в экономику.

В период отсутствия у большинства предприятий права собственности на землю, правоотношения между государством и предприятиями регулировались институтом постоянного бессрочного (бесплатного) пользования землей, закрепленного Земельным кодексом РСФСР 1991 г. Таким правом пользования предприятия наделялись на основании решения государственного или муниципального органа, которое наряду с законом и определяло ограничения в сфере пользования земельным участком. Они могли быть определены по-разному, однако, все действия, направленные на распоряжение землей, были либо невозможны (например, отчуждение земли), либо могли осуществляться исключительно с согласия государства, как, например, передача земли в аренду или безвозмездное срочное пользование (ст. 268–270 Гражданского кодекса РФ, отмененные законом от 04.12.2006 г. № 201-ФЗ).

Принятый в 2001 г. Земельный кодекс законодательно закрепил исключительное право предприятий на приватизацию земельного участка, находя-

---

<sup>79</sup> Выступление председателя комитета Государственной Думы РФ по собственности В. Плещачевского на I Конгрессе «Земельно-имущественных отношений в России»/ М. Вдовин «Единый налог и кадастровая стоимость участков: новости реформы, 17.10.2006 г. См.: [www.domex.ru](http://www.domex.ru).

щегося в государственной или муниципальной собственности, либо его предоставление в аренду (ст. 36). Кроме этого, новый кодекс предусматривал отмену бессрочного бесплатного пользования землей с 1 января 2004 г. До этого момента собственники предприятий должны приватизировать земельные участки, на которых они расположены, или заключить договор аренды земли. Со дня введения его в действие – т.е. с 29 октября 2001 г. – приватизация зданий, строений, сооружений (в том числе зданий, строений, сооружений промышленного назначения) без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается, за исключением случаев, если такие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте (Федеральный закон от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»).

Решение вопроса о передаче земельных участков в собственность натолкнулось на целый ряд проблем, касающихся определения круга земельных участков, не подлежащих приватизации, границ земельных участков, определения принадлежности земельных участков к федеральной или муниципальной собственности, отсутствия документов, удостоверяющих права на земельные участки, условий и порядка определения стоимости земельных участков. Невозможность разрешения этих проблем привела к тому, что в декабре 2003 г. были приняты поправки к Закону «О введении в действие Земельного кодекса РФ», продлевающие 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.

В конце 2005 г. срок переоформления прав на землю вновь был продлен – до 1 января 2008 г. (Федеральный закон от 27.12.2005 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

Рассмотрим наиболее существенные проблемы передачи земельных участков в собственность предприятий и проанализируем, насколько обоснованы выбранные государством способы их решения.

1) Исключение ряда земельных участков из числа земель, подлежащих приватизации.

По общему правилу отказ в выкупе земельного участка или предоставлении его в аренду не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом. Случаи, в которых земельные участки отчуждению не подлежат, перечислены в п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества в РФ». Большая их часть представляется оправданной, однако включение в этот перечень «земель, предусмотренных генеральными планами развития соответствующих территорий для использования в государственных или общественных интересах», разрушает иллюзию справедливости.

Аналогичную норму содержит и Земельный кодекс, предусматривающий, что «резервирование земельного участка для государственных и муниципальных нужд является основанием для отказа в предоставлении в собственность земельного участка» (п. 4 ст. 28). Очень важно отметить, что процедура резервирования земельных участков Земельным кодексом и Градостроительным кодексом не регламентирована.

Арбитражная практика содержит значительное количество заявлений предприятий, оспаривающих законность отказа в передаче земельного участка в собственность по мотиву необходимости использования земельного участка в государственных или общественных интересах. В основном суд отказывает в их удовлетворении, поскольку администрациями предоставляются различные нормативные акты, подтверждающие необходимость использования спорных земельных участков в общественных или государственных целях. На сегодняшний день генеральные планы развития территорий принимаются в некоторых субъектах РФ на очень продолжительные сроки, что позволяет включить в план большее число земельных участков, необходимых для развития города. Так, в Москве принят Генеральный план развития до 2020 г., в Тюмени – до 2040 г. Какие земли в них включены, субъектам рынка зачастую неизвестно. Как правило, факт включения тех или иных земель в Генеральные планы становится известен только в каждом частном случае при обращении с заявлением о передаче земли в собственность и лишь тогда, когда это становится причиной для отказа в приватизации.

Законопроект о порядке резервирования земельных участков<sup>80</sup>, находящийся на рассмотрении в Государственной Думе, принят в первом чтении. Он дает возможность административным решением зарезервировать любой участок под неопределенные государственные или муниципальные нужды на 3 года. Резервирование исключает возможность выкупа земельного участка. Предложенный механизм предусматривает возможность изъятия практически любой, в том числе частной, недвижимости для передачи другому частному лицу под предлогом «создания необходимых условий реализации документов территориального планирования, в частности для развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры и создания особо охраняемых природных территорий»<sup>81</sup>.

При этом решение о резервировании может быть принято как федеральными органами, так и государственными органами субъектов РФ, а также муниципальными органами. Особое внимание обращает на себя возможность отмены резервирования тем же органом, который вынес решение о резервировании.

---

<sup>80</sup> Проект федерального закона № 321847-4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд». Редакция, принятая Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 11.10.2006 г.

<sup>81</sup> Предложенная редакция ст. 43.1 Земельного кодекса, проект федерального закона № 321847-4.

Рассматриваемый законопроект направлен на ограничение прав пользования, владения и распоряжения землей, противоречащее п. 3 ст. 55 Конституции, допускающей ограничение прав граждан «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Кроме того, нарушается п. 2 ст. 36 Конституции, устанавливающий свободу владения, пользования распоряжения землей, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов граждан.

Действующее законодательство предусматривает возможность изъятия земельного участка только при соблюдении ряда условий, а именно: необходимо достижение согласия с собственником изымаемого земельного участка по условиям изъятия, размеру выкупной цены (ст. 282 Гражданского кодекса РФ), а в случае отсутствия согласия собственника с изъятием необходимо судебное решение и равноценное возмещение стоимости земельного участка (п. 2 ст. 55 Земельного кодекса РФ).

Институт резервирования земли в том виде, в котором он предложен в законопроекте, позволяет ограничивать права собственников, владельцев и арендаторов, без соблюдения каких-либо формальностей, связанных с учетом их прав и законных интересов. Такая модель правового регулирования создает условия, благоприятные для передела собственности на землю в тех регионах, где она имеет место, и раздела земли административными методами в тех регионах, например в Москве, где ее практически нет.

Необходимо распространить действие института резервирования только на государственные и муниципальные земли с тем, чтобы зафиксировать перечень земель, не подлежащих передаче в частную собственность. При этом должны быть учтены права арендаторов и иных законных владельцев земельных участков, а основания для резервирования должны соответствовать действующим правовым нормам.

Помимо этого, круг собственников недвижимости, имеющих право на выкуп земельных участков, был сужен толкованием права на выкуп, содержащимся в разъяснениях Пленума Высшего Арбитражного Суда, указавшего, что *если собственником объекта недвижимости после 29.10.2001 г. (даты введения в действие Земельного кодекса) был заключен договор аренды земельного участка, то он утрачивает право выкупа в связи с тем, что он реализовал свое право* (абз. 3 п. 7 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 11 от 24 марта 2005 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»).

Арбитражная практика уже содержит судебные решения, основанные на применении именно такого толкования ст. 36 Земельного кодекса, предусматривающей приобретение прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности (например, Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 05.07.06 г., 07.07.06 г. по делу № А41-К1-3420/06).

Если учесть количество заключенных за 5 лет (с ноября 2001 по ноябрь 2006 г.) договоров аренды на территории России, уменьшение количества претендентов на выкуп земли будет значительным. Так, например, администрацией Нижневартовского района Ханты-Мансийского округа – Югра за 2005 г. было заключено 233 договора аренды земельных участков<sup>82</sup>.

Кроме того, в Государственной Думе РФ рассматривается законопроект, внесенный Минэкономразвития, касающийся условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности<sup>83</sup>. Он предусматривает, что цена на землю определяется законами субъектов РФ, однако стоимость выкупаемого земельного участка не может превышать 20% от кадастровой стоимости. Однако при этом правом выкупа по такой цене будут обладать только те собственники, право частной собственности которых, или предыдущих собственников этих объектов недвижимого имущества, «возникло вследствие их отчуждения из государственной или муниципальной собственности». «Иные граждане и юридические лица, являющиеся собственниками зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут приобрести земельные участки (только) по кадастровой (рыночной) стоимости земельных участков».

В случае принятия такого закона частные предприятия, появившиеся не в результате приватизации, в значительной степени будут отстранены от процесса выкупа земли. Ценовой барьер для многих из них будет непреодолим.

## 2) Всеобщая платность передачи земельных участков в собственность предприятий.

Заявления о необходимости бесплатной передачи земельных участков поступают уже давно. Сторонники этой идеи полагают, что цена земли была заложена в стоимость предприятий при их приватизации, поэтому незаконно требовать плату за одну и ту же вещь дважды.

Обоснованность утверждений о незаконности продажи земли зависит главным образом от условий, на которых совершалось отчуждение предприятий при приватизации, в частности:

- был ли включен земельный участок в состав продаваемого имущественного комплекса;
- входила ли стоимость земельного участка в общую стоимость предприятия.

Закон РФ от 03.07.1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий» определяя в ст. 1, передача каких объектов в собственность граждан и акционерных обществ (товариществ) является соб-

<sup>82</sup> «Земля и ее использование». См.: [nvraion.ru/?part=stuff8&sub=zeml](http://nvraion.ru/?part=stuff8&sub=zeml).

<sup>83</sup> Проект федерального закона № 347961-4 «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности». Редакция, принятая Государственной Думой РФ в первом чтении 22.11.2006 г.

ственно приватизацией, указывает предприятия, цеха, производства, участки, оборудование, здания, сооружения и некоторые другие объекты. Земельных участков среди них нет.

Принятый 21.07.1997 г. второй закон о приватизации № 123-ФЗ прямо указал, что его действие не распространяется на приватизацию земли (ст. 3).

Что касается реализации этих норм, то следует отметить, что ни при приватизации предприятий по конкурсу<sup>84</sup>, ни посредством проведения аукциона<sup>85</sup> *земельные участки не являлись объектами приватизации*. При осуществлении приватизации *собственнику предприятия передавались лишь права пользования земельным участком*.

Относительно довода о включении стоимости земли в стоимость приватизируемых предприятий следует заметить, что действовавший в период с 20.02.1992 г. по 29.03.2003 г. *порядок оценки стоимости объектов приватизации*, определяя состав оцениваемого имущества предприятия, включает в число основных средств и вложений только *права пользования землей*<sup>86</sup>.

Таким образом, никаких оснований полагать, что цена земельного участка была заложена в стоимость предприятий при приватизации, нет. Установленные законодательством *условия передачи предприятий в собственность при приватизации предприятий не содержали землю в качестве объекта прав собственности*. *Цена, заплаченная при покупке предприятия (вне зависимости от ее формы: аукцион, конкурс), не включала в себя стоимость земельного участка*. *Иными словами, оснований для утверждения о незаконности условия о платности передачи земли, нет*.

Тем не менее помимо законности требований правовых актов существуют критерии обоснованности (в том числе экономической) и целесообразности принимаемых государством решений. Именно этим критериям и не соответствует решение о всеобщей платности передачи земли в частную собственность предприятий. Причин тому несколько:

Во-первых, выкуп земельных участков в полном объеме неосилен российским предприятиям, а точнее подавляющему большинству из них. По максимальным ставкам стоимость всей земли, подлежащей выкупу предприятиями, составляет от 30 (по оценкам Гильдии риэлторов) до 106 (по оценкам РСПП) млрд долл. или 1/4 ВВП России. По оценкам заместителя министра экономического развития и торговли РФ А.В. Шаронова, стоимость земли,

---

<sup>84</sup> Пункт 1.4. Временного положения о приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ по конкурсу (приложение № 5 к Указу Президента РФ от 29.01.1992 г. № 66). Действовал в период с 20.02.1992 г. по 29.03.2003 г.

<sup>85</sup> Пункт 1.5. Временного положения о приватизации государственных и муниципальных предприятий РФ на аукционе (приложение № 4 к Указу Президента РФ от 29.01.1992 г. № 66). Отменено Указом Президента РФ от 14.07.1998 г. № 832.

<sup>86</sup> Пункт 2.1 Временные методические указания по оценке стоимости объектов приватизации, приложение № 2 к Указу Президента РФ от 29.01.1992 г. № 66.

подлежащей выкупу предприятиями, составляет 34,8 млрд долл. Эта цифра, по его мнению, является «неподъемной» для российских предприятий<sup>87</sup>.

Выкуп земельного участка является проблемой даже для самых крупных российских компаний. Так, РАО «ЕЭС России» оценивает стоимость подлежащих приватизации земель холдинга в пределах 800 млн долл. В десятки миллионов долларов может обойтись выкуп территорий под собственным производством для АО «АвтоВАЗ» (площадь участка под заводом более 900 га)<sup>88</sup>. Даже с учетом значительных сумм валовой годовой прибыли и наличия свободных средств затраты на приватизацию своих земельных участков для указанных гигантов отечественного бизнеса окажутся весьма ощутимыми. Для большинства предприятий, страдающих от острого дефицита оборотных средств либо ориентированных на развитие бизнеса, выкуп земельного участка на предлагаемых условиях просто невозможен.

Во-вторых, невозможность выкупа земли большинством российских предприятий приведет к перераспределению прав на землю и собственности в пользу крупных предприятий, финансовых структур, чиновников и их аффилированных структур. При этом часть действующих предприятий ликвидируется, экономическое положение оставшихся некрупных предприятий существенно ухудшится. А если иметь в виду, что производство 2/3 ВВП страны обеспечивают частные предприятия, то можно уверенно утверждать, что это способно существенно повлиять на динамику показателей экономического роста.

*В-третьих, использование платы за выкуп земли как дополнительного источника пополнения региональных бюджетов будет иметь лишь краткосрочный положительный экономический эффект, за исключением крупных финансово-посреднических центров. Это связано, главным образом, с недостаточностью оборотных средств, инвестиционной непривлекательностью значительного количества земель из-за неразвитой инфраструктуры территорий. Следствием всеобщей платности передачи земли станут повышение концентрации капитала, рост коррупции и злоупотреблений в сфере принятия административных решений, объектом которых является земля.*

Таким образом, введение для всех предприятий без исключения платы за передачу предприятиям в собственность земельных участков не противоречит законодательству, однако экономически необоснованно и нецелесообразно, поскольку препятствует дальнейшему развитию значительного количества участников рынка и, как следствие, экономики страны. Взимание платы за землю в размере, сопоставимом с рыночными ценами, способно усугубить и социальные проблемы, нанеся удар по формирующемуся среднему классу и действительно частному бизнесу, не основанному исключительно на государственных активах.

<sup>87</sup> Финанс, 2003, № 18, с. 4.

<sup>88</sup> Новости рынка недвижимости, выпуск № 43, 10.11.2003 г. См.: [www.nrm.ru](http://www.nrm.ru).

При существующей конъюнктуре цен на энергоносители, отсутствии созданной государством системы мер поддержки предприятий малого и среднего бизнеса, но высокими налоговыми ставками для этих предприятий, а также развитой банковской системы, способной предоставить финансовые инструменты для выкупа земли, *целесообразна бесплатная передача в собственность земельных участков действующим мелким и средним предприятиям. При этом обязательными условиями передачи земли должны быть: запрет на определенный срок на реперофилитрование (либо за дополнительную плату) производства и изменение назначения использования земельного участка, отчуждение земельного участка, а также сокращение производства.*

В качестве альтернативного промежуточного варианта может быть осуществлена передача земли по номинальной цене либо рассрочка оплаты на длительный срок с тем, чтобы собственники предприятий имели реальную возможность для выкупа земли и преимущество перед иными лицами.

3) Высокая цена выкупа земельных участков.

Цена выкупа земельных участков, а вернее ее высокий размер, является одной из ключевых проблем, препятствующих формированию рынка земли. Можно указать несколько наиболее значимых причин сложившейся ситуации:

а) наделение субъектов РФ правом устанавливать цену выкупа земельных участков.

Законодатель, определив, что цена выкупа земельных участков будет устанавливаться субъектами РФ (п. 2 Федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ» и п. 7 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества в РФ»), создал исключительно благоприятную почву для принятия экономически неоправданных решений, направленных на получение максимальных доходов от продажи земли, а также злоупотреблений и обогащения чиновников субъектов РФ.

Так, субъекты Российской Федерации были наделены правами по установлению цены земли в поселениях в размере, кратном ставке земельного налога, в зависимости от численности населения:

- свыше 3 млн человек в размере от 5- до 30-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка;
- от 500 тыс. до 3 млн человек в размере от 5- до 17-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка;
- до 500 тыс. человек, а также за пределами черты поселений в размере от 3- до 10-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка (на начало текущего календарного года).

(При этом до установления субъектом Российской Федерации цены земли должна применяться минимальная ставка земельного налога).

В условиях, когда значительная часть регионов России являются дотационными и испытывают острый недостаток бюджетных средств, получение права взимать плату за выкуп земли было расценено как возможность увели-

чить доходную часть регионального бюджета. Результатом такой политики становится практически повсеместное *установление максимально высокой цены, допустимой законом* для городов и иных поселений с соответствующей численностью населения.

Так, в подавляющем большинстве областей, в которых численность населения городов и других поселений, включая областной центр, не превышала 500 тыс. человек, цена земли была установлена из расчета 10-кратной ставки земельного налога. В значительной части регионов, где численность населения в областном центре превышала 500 тыс. человек, для областного центра устанавливалась цена выкупа земли, соответствующая верхней планке ценовой шкалы, т.е. исходя из 17-кратной ставки земельного налога, а для остальных городов и поселений – исходя из 10-кратной ставки. К таким регионам (по состоянию на начало второй половины 2002 г.) относились области - Рязанская, Тульская, Волгоградская, Ростовская, Нижегородская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Ульяновская, Омская, Кемеровская, края - Краснодарский, Алтайский, Хабаровский, а также Удмуртская Республика.

В последующем неадекватно высокие цены выкупа в некоторых регионах были снижены. В одних регионах это было связано с влиянием местных предпринимателей (например, в Томской области, когда цена земли при выкупе была снижена с 10-кратной до 3-х кратной ставки земельного налога). В других – причиной изменения выкупной цены стало стремление регионов оставить максимальное количество средств от выкупа земли в бюджете субъекта РФ.

б) изменение порядка распределения сумм, полученных от продажи земли между бюджетами разных уровней.

В те периоды, когда государственный бюджет на будущий год предусматривал изменение в распределении сумм, полученных от продажи земли, в пользу федерального бюджета, в регионах на оставшийся период устанавливались относительно низкие цены выкупа земли, стимулирующие рост продаж с тем, чтобы наибольшая сумма от продажи земли осталась в регионе. В результате такой политики регионы обеспечили значительное увеличение поступающих в региональный бюджет сумм.

Такие методы использовались, например, в Кемеровской области, в которой с момента введения в действие нового Земельного кодекса ставка выкупа земельных участков за 15 месяцев менялась 6 раз. Сходной тактики придерживались Новосибирская область (цена по Новосибирску была снижена с 17- до 6-кратного размера), Вологодская область (цена была снижена с 10- до 3-кратной ставки налога на землю, а потом опять поднята до 10-кратной).

в) установление цен выкупа земельного участка в размерах, кратных ставке земельного налога.

Ставка земельного налога, начиная с 01.01.2005 г. (п. 2 ст. 7 Федерального закона от 29.07.2004 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в части 1 и 2 Налогового кодекса РФ») также «устанавливается нормативно-правовыми актами, принимаемыми представительными органами муниципальных обра-

зований, а в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге – законами. Законодателем определено только, что размер налоговой ставки не может превышать в отношении земель предприятий 1,5% (ст. 394 Налогового кодекса РФ). На практике субъектами РФ устанавливаются (по причинам, рассмотренным ранее) максимально высокие ставки.

г) исчисление ставки земельного налога и, как следствие, стоимости выкупаемой земли, исходя из кадастровой стоимости земельных участков.

По оценкам руководителя Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимости) М. Мишустина, кадастровая стоимость земель России составила 23,6 трлн руб. При этом 82% кадастровой стоимости земель в России приходится на земли поселений, однако они занимают не более 1,9% территории страны<sup>89</sup>.

Проведенная с 2000 по 2006 годы кадастровая оценка городских земель привела к увеличению стоимости земельных участков, связанному с применением методики кадастровой оценки, в которой учитывается не только расположение участка в определенном кадастровом квартале, но и виды функционального использования земельного участка.

Так, например, в результате *кадастровой оценки земли в Москве 2000–2002 гг.* вместо 100 оценочных земельных зон появилось 1516 кадастровых кварталов, а сама кадастровая стоимость земли в Москве, только в пределах Центрального округа варьируется в диапазоне от 60 501 до 1 331 руб. за кв м<sup>90</sup>. По данным руководителя Департамента земельных ресурсов города Москвы В. Дамурчиева, к началу 2006 г. средняя кадастровая стоимость земли в Москве составляла 180 тыс. руб. за один гектар в год, причем минимальная – 1 800 руб., а максимальная достигает 900 тыс. руб. за один гектар в год<sup>91</sup>.

*Кадастровая стоимость земли в Ленинградской области*, по данным Контрольно-счетной палаты (КСП) Ленинградской области, была определена выше рыночной стоимости земли. В различных районах области это превышение, по данным аудитора КСП Ленинградской области С. Гнилицкого, составляет от 15 до 560 долл. за сотку<sup>92</sup>.

Все эти причины в совокупности определили высокий размер стоимости выкупа земельных участков предприятиями. Так, в Москве стоимость земельных участков при продаже определяется исходя из 30-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади<sup>93</sup> и ставки земельного налога, составляющей 1,5% от кадастровой стоимости земли. Это максимальный размер выкупа, предусмотренный Земельным кодексом РФ. Для производств, признанных важными для экономики города, стоимость земельных участков снижена до 20% от их кадастровой стоимости.

---

<sup>89</sup> См.: [realty.rbc.ru/regions/news.shtml?url=2006/04/10/4303841@region=msk](http://realty.rbc.ru/regions/news.shtml?url=2006/04/10/4303841@region=msk).

<sup>90</sup> Приложение № 1 к Постановлению Правительства Москвы от 24.05.2005 г. № 356-ПП.

<sup>91</sup> См.: [www.bpn.ru/service/neus/13711](http://www.bpn.ru/service/neus/13711).

<sup>92</sup> См.: [novgorod.osean.ru/commercia/articles/?articl\\_id=15096@PHPSESSID=014b3b10caf6ab74de7a57d2eb172e40](http://novgorod.osean.ru/commercia/articles/?articl_id=15096@PHPSESSID=014b3b10caf6ab74de7a57d2eb172e40).

<sup>93</sup> Постановление Правительства Москвы от 19.07.2005 г. № 532-ПП.

Особого внимания заслуживает право установления поправочных коэффициентов в размере от 0,7 до 1,3, используемых при продаже земельных участков и утверждаемых Правительством РФ (Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ). Применение этой нормы, в условиях тотальной коррупции, станет новым крупным источником доходов чиновников.

В настоящее время в Государственной Думе находится на рассмотрении законопроект, внесенный Минэкономразвития РФ, который предусматривает *снижение цены выкупа земли только для приватизированных предприятий до 5% от кадастровой стоимости для всех поселений, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, где она составит 20%*<sup>94</sup>. Для остальных предприятий цена выкупа, согласно законопроекту, будет равна кадастровой, т.е. рыночной стоимости. При таком подходе приоритетный доступ к покупке земельных участков будут иметь либо крупные предприятия, либо предприятия, так или иначе контролируемые государством, или лояльные по отношению к действующей власти. Мелкие и средние предприятия, нуждающиеся в льготах, фактически лишаются возможности выкупа земли в связи с невозможностью преодоления установленного ценового барьера.

Сохранение существующего правового регулирования по этому вопросу или принятие вышеуказанного законопроекта приведет к новым массовым нарушениям прав собственников (аналогичным приватизационным 1990-х годов) в угоду якобы государственным интересам, которые будут осуществлены (как это принято в последние годы) формально законными способами. Реальные же цели принятия таких законов (распределение государственной собственности среди ограниченного круга лиц, получение максимального дохода бюджетами субъектов федерации, а также чиновниками, влияющими на принятие решений о выкупе земельных участков) останутся за пределами публичных обсуждений, если не станут причиной громких социальных конфликтов.

4) Тенденция к ограничению прав арендаторов земельных участков и увеличению административного регулирования в сфере аренды земли.

Заключение договора аренды земельного участка как альтернатива выкупу, предложенная законодателем, также имеет массу существенных недостатков.

Земельным кодексом 2001 г. были установлены новые условия долгосрочного договора аренды (на срок более 5 лет) земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (ст. 22, п. 9). В случае заключения такого договора арендатор в пределах срока договора аренды получает, по сути, права по распоряжению земельным участком без согласия собственника (передавать права по договору третьему лицу, пере-

---

<sup>94</sup> Проект Федерального закона № 347961-4 «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности». Редакция, принятая Государственной Думой РФ в первом чтении 22.11.2006 г.

давать в субаренду, отдавать арендные права в залог, вносить их в качестве вклада в уставной капитал хозяйственных обществ и т.д.).

Однако законопроект о выкупе земельных участков, внесенный Министерством экономического развития и торговли России (МЭРТ) в 2006 г. и находящийся на рассмотрении в Государственной Думе, предусматривает введение ряда ограничений прав арендаторов земельных участков<sup>95</sup>. Во-первых, запрещается переуступка прав долгосрочной (более 5 лет) аренды без разрешения чиновника (сегодня для переуступки достаточно уведомления). Это означает административный диктат при сделках с частными зданиями и предприятиями, расположенными на арендованных участках. Во-вторых, вводится полный запрет переуступки прав аренды на участки, не занятые зданиями, строениями, сооружениями. Помимо очевидного ущемления прав собственников зданий и предприятий эта норма имеет и скрытый смысл: дает основание чиновнику произвольно обрезать границы участка.

Предел арендной платы по договорам административной земельной аренды установлен – в 2% от кадастровой оценки (при аренде участков земель сельхозназначения – не выше размера земельного налога, а при аренде земельных участков, ограниченных в обороте, – в размере земельного налога). Однако эти ограничения действуют только до момента разграничения государственной собственности на землю. По искусственному основанию в идентичных обстоятельствах одни собственники строений – арендаторы участков будут платить арендную плату, сравнимую с земельным налогом, а другие – произвольно установленную администратором. Такая ситуация связана с тем, что до 1 июля 2006 г. действовал порядок, при котором разграничение захватывало подлежащие выкупу участки, застроенные частными зданиями и предприятиями (по принципу принадлежности здания, предприятия до приватизации). И многие предприятия, сами того не зная, оказались на земле, являющейся собственностью государства. По новому порядку подлежащие выкупу участки разграничению не подлежат (Федеральный закон от 17.04.2006 г. № 53-ФЗ). На 1 января 2005 г. разграничено было 167 тыс. га городских земель (2,3% их площади). На этой территории, составляющей до 6% городских земель, чиновники будут иметь возможность, заключая договор аренды, устанавливать выгодные произвольные неценовые условия.

Кроме того, ситуация для арендаторов усугубляется тем, что размер арендной платы за использование земельного участка будет в ряде регионов рассчитываться также исходя из проведенной кадастровой оценки цены земли, т.е. существенно возрастет. Так, в *Москве*, с 1 января 2006 г. размер арендной платы по договорам, заключенным после этой даты, исчисляется исходя из кадастровой цены земельного участка.

*Ставки арендной платы в Москве* установлены в соответствии с теми подходами, по которым устанавливаются ставки земельного налога<sup>96</sup>:

---

<sup>95</sup> См.: А. Лазаревский. Земельный переворот/ «Эксперт» № 38, 16.10.2006 г.

<sup>96</sup> Приложение № 1 к Постановлению Правительства Москвы от 25.04.2006 г. № 273-ПП.

- 0,1% – для земельных участков, занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры;
- 0,3% – для земельных участков объектов социальной сферы, финансируемых за счет внебюджетных источников, а также дачных участков;
- 1,5% – для остальных земельных участков.

Что это означает для арендаторов земельных участков? Размер базовой ставки арендной платы за землю, дифференцируемый в зависимости от категории арендатора и вида использования земельного участка, в Москве находится сегодня в диапазоне от 1 800 руб. за гектар до 900 000 руб. за гектар. А при исчислении ее исходя из кадастровой оценки и предлагаемой ставки увеличение размера арендной платы, в зависимости от расположения земли и назначения использования земельного участка, составит от 8 до 110%<sup>97</sup>.

Другой проблемой, с которой уже столкнулись арендаторы, стала продажа помещений, принадлежащих субъекту федерации, с действующим договором аренды. В большинстве случаев это приводит к разорению арендатора, связанному с повышением размеров арендной платы, либо отказу нового арендатора продлить заключенный договор аренды. При этом Комитет по управлению государственным имуществом (КУГИ) Санкт-Петербурга, например, в первую очередь продает уже отремонтированные арендаторами помещения<sup>98</sup>. Чаще всего эта проблема затрагивает предприятия малого и среднего бизнеса, не имеющие финансовых ресурсов для покупки арендуемого помещения. Ситуация усугубляется тем, что КУГИ перед продажей помещений не продлевает действующие договоры аренды с предпринимателями.

#### 5) Административный произвол в сфере определения границ земельных участков.

Наличие кадастровой карты (плана) является необходимым условием для приобретения прав на земельный участок, на котором находится предприятие. Эта карта должна быть приложена к заявлению о приобретении прав на земельный участок, с которым граждане или юридические лица обязаны обращаться в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в целях выкупа земельного участка (п.5 ст. 36 Земельного кодекса РФ).

В случае отсутствия кадастровой карты, *границы и размеры земельного участка будут определены с учетом фактически используемой площади земельного участка и в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства* (п. 7 ст. 36 Земельного кодекса РФ).

Согласно действующему земельному законодательству, определение границ земельного участка и порядка его использования в значительной сте-

<sup>97</sup> Из интервью руководителя Департамента земельных ресурсов города Москвы В. Дамурчиева// Формула дохода, «Вечерняя Москва № 12 от 25.01.2006 г.

<sup>98</sup> «Санкт-Петербург: бизнес требует прекратить продажу помещений с торгов» /Альянс Медиа 27.12.2006 См.: allmedia.ru.

пени будет зависеть от градостроительного регламента (ст. 85 Земельного кодекса), который определяет виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства; их предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 30 Градостроительного кодекса РФ).

Принятие градостроительных регламентов относится к полномочиям субъектов РФ, а принятие отдельных решений по землепользованию – к полномочиям местных органов власти. В условиях тотальной коррупции *собственники земельных участков, лица, желающие ими стать, а также арендаторы становятся абсолютными заложниками решений чиновников разного уровня, неограниченных действенными нормами права*. На практике передача земельного участка в собственность нередко осуществляется в размерах площади основания расположенного на нем здания, строения, сооружения, т.е. осуществляется продажа только «подошвы» здания без примыкающей территории, необходимой для его обслуживания и нормального функционирования. А оставшаяся часть земельного участка предлагается к выкупу по существенно более высокой цене.

б) Разграничение государственной собственности на земельные участки между различными уровнями власти стало еще одним препятствием на пути получения земельного участка в собственность.

Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю», вступившем в действие в январе 2002 г., установлены следующие основные принципы разграничения земель:

- те земельные участки, которые уже были переданы в частную собственность, муниципальную собственность, собственность Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, исключаются из процесса разграничения;
- земельные участки могут передаваться в собственность лишь того субъекта публичной власти, который является или являлся до приватизации собственником объекта недвижимости, расположенного на этом земельном участке.

На практике на одни и те же участки претендуют и Российская Федерация, и субъекты РФ. Противоречия между различными уровнями власти, ведомствами и отдельными чиновниками приводят к длительной процедуре согласования и регистрации первичных прав собственности на землю.

Кроме того, имеет место сознательное затягивание процессов разграничения собственности на землю со стороны властей отдельных регионов. До тех пор, пока права собственности четко не разграничены, платежи за аренду соответствующих участков земли идут в областные или муниципальные бюджеты, что стимулирует противодействие процессу разграничения собственности. Зачастую вся процедура выкупа и регистрации прав на землю занимает 2,5–3 года, причем свидетельство о государственной регистрации права

собственности на землю предприятие получает через полгода-год после заключения договора купли-продажи земельного участка<sup>99</sup>.

Особо острую форму проблема разграничения государственной собственности на землю приобрела в Москве. В апреле 2003 г., впервые после вступления в силу Земельного кодекса было принято решение о продаже земельного участка под приватизированным предприятием. Участок площадью 1,7 га был оценен в 500 тыс. долл., т.е. по 30 долл. за кв. м. Однако это решение было принято отнюдь не правительством Москвы, а Московским территориальным агентством Минимущество России, и стало возможным потому, что здание, расположенное на данном земельном участке, до приватизации считалось федеральной собственностью.

Данная сделка вызвала громкий скандал, получивший широкий резонанс в прессе. Высокопоставленные московские чиновники выступили с заявлениями о неправомерности сделки<sup>100</sup>, поскольку, по их мнению, «до завершения разграничения федеральной и московской собственности какие-либо действия с землей Минимущество осуществлять не может по закону».

По некоторым оценкам, земли под предприятиями, которые до приватизации относились к федеральной собственности, могут составлять порядка 40% площади московской земли<sup>101</sup>. Если оформлением выкупа этих земель будут заниматься федеральные органы управления имуществом, колоссальная выручка от их продажи полностью уйдет в федеральный бюджет. Поэтому московские власти будут делать все, чтобы не допустить прецедента, за которым может последовать «цепная реакция»<sup>102</sup>.

#### 7) Практические проблемы реализации права на приватизацию земельных участков.

Главная проблема, с которой сталкиваются на практике предприятия, обратившиеся с заявлениями о передаче земли в собственность (помимо рассмотренных выше), связана с отказами администраций предоставить земельный участок в собственность. При этом в качестве обоснований такого решения могут использоваться отсутствие кадастрового плана и отказ в его составлении, либо отнесение земли к категории, не подлежащей приватизации.

Что касается проблем, связанных с отсутствием кадастрового плана земельного участка, то следует иметь в виду, что кадастровые планы к настоящему моменту имеет лишь около 10% территории Российской Федерации<sup>103</sup>.

<sup>99</sup> «Анализ и оценка реформ в области земельных отношений и приватизации земли в городах» Аналитический доклад Фонда «Институт экономики города» с. 14–15. См.: [www.asdg.ru](http://www.asdg.ru).

<sup>100</sup> См.: Известия. 2003. 24 апр.; Ведомости. 2003. 25 апр.; Газета. 2003. 25 апреля.

<sup>101</sup> Коммерсант. 2002. 29 янв. С. 8.

<sup>102</sup> «Анализ и оценка реформ в области земельных отношений и приватизации земли в городах». Аналитический доклад Фонда «Институт экономики города» с. 36. См.: [www.asdg.ru](http://www.asdg.ru).

<sup>103</sup> «Разработка предложений по развитию рынка недвижимости и земли с целью учета интересов малого и среднего бизнеса (Роль ТПП РФ и территориальных ТПП). Итоговый отчет Торгово-промышленной палаты РФ и информационно-консультационного центра «Бизнес-Тезаурус», 2006 г., с. 12.

В некоторых случаях отнесение земли к какой-либо категории, например, к категории земель общего пользования, подтверждается распоряжением администрации, однако правоустанавливающие документы, подтверждающие такой правовой режим земли, отсутствуют, что осложняет принятие судом решения относительно законности либо незаконности отказа администрации в передаче земельного участка в собственность (например, Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ № 322/05 от 19.04.2005 г.).

Помимо этого, реализация права на приватизацию земельного участка в значительной степени зависит от правильного определения государственного органа, к компетенции которого отнесено принятие решения по этому вопросу. Существующие сложности связаны со следующим: согласно Федеральному закону «О введении в действие Земельного кодекса РФ» решение о передаче земельного участка в собственность принимается администрацией, на территории которой находится земельный участок. Однако, решения по приватизации земельных участков под приватизированными предприятиями могут быть приняты только теми государственными органами, которые принимали решение о приватизации имущественных комплексов, находящихся на этих земельных участках (п. 14 ст. 43 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»). В некоторых случаях районные администрации рассматривают такие заявления в общем порядке, и при отказе в передаче земли в собственность предприятия обращаются в суд с иском к местной администрации, а не к органу, осуществлявшему приватизацию имущественного комплекса, что ведет к значительным издержкам (например, Постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ № 992/04 от 28.09.2004 г.)

Достаточно сложно решается пока и вопрос о границах земельных участков. В арбитражной практике пока не сложилось единого подхода к определению размера земельного участка, подлежащего передаче в собственность. Одни суды исходят при определении размера земельного участка из понятия «фактически используемая площадь земельного участка», понимая под ним площадь земельного участка, находящуюся под зданием, другие – весь земельный участок, согласно плану, представленному покупателем и удостоверенному органом государственного земельного кадастра. Именно такая позиция представляется верной и соответствующей не только закону, но и самой идее, положенной в основу приватизации земли. Высший арбитражный суд в постановлении по конкретному делу № 4345/04 от 17.08.2004 г. о признании незаконным решения администрации Клинского района Московской области об отказе в предоставлении права выкупа земельного участка, указал, что именно передача земельного участка в полном размере, согласно плану, соответствует требованиям закона.

Для предприятий малого бизнеса актуальной является проблема коллективного выкупа земельных участков, на которых расположены здания<sup>104</sup>. В подавляющем большинстве случаев малое предприятие является собственником лишь части помещений в этом здании, наряду с другими собственниками. Для выкупа земельного участка в таком случае требуется совместное обращение в соответствующий орган для оформления договора купли-продажи земельного участка. На практике такое обращение практически нереализуемо. Как правило, часть малых предприятий, занимающих помещения, является собственниками, часть – арендаторами. Предприятия – собственники помещений не заинтересованы в переходе на отношения аренды, предприятия-арендаторы не всегда обладают необходимыми для выкупа помещения и земельного участка ресурсами. Кроме того, процедура коллективного выкупа земельного участка крайне сложна еще и с точки зрения достижения необходимых договоренностей об условиях владения и долях участников в приобретаемом в собственность земельном участке.

Подводя итоги, необходимо отметить следующее: сама по себе идея деления субъектов федерации и органов местного самоуправления полномочиями по передаче земельных участков из государственной собственности в частную, по определению стоимости земли для выкупа и определения арендной платы, по проведению ее кадастрового учета и некоторых других вполне жизнеспособна. Однако при реализации этой идеи должны быть учтены реальные возможности и намерения тех, на кого возложена эта миссия.

Высокий уровень коррупции российского чиновничества общеизвестен, равно, как и известно, что уровень развития местного самоуправления в России еще очень низок, а бюджеты регионов испытывают острый недостаток бюджетных средств. В таких условиях невозможность справедливой передачи земли из государственной собственности в частную очевидна. Сам механизм передачи земли в собственность, предусмотренный законодателем на сегодняшний день (даже без учета локальных нормативных актов) и учитывающий влияние на принятие решения, без которого эта передача невозможна, значительного числа чиновников, не способен решить задачу приватизации земли предприятиями. Если крупнейшие и наиболее значимые предприятия, так или иначе контролируемые государством либо лояльные по отношению к действующей власти, еще могут рассчитывать на административное решение вопроса о передаче земли в собственность на приемлемых условиях (например, путем принятия законов о снижении для них цены выкупа, либо путем корректировки стоимости земли Правительством РФ посредством применения понижающего коэффициента), то для мелкого, среднего и менее крупного бизнеса ситуация будет близка к катастрофической. Послед-

---

<sup>104</sup> «Разработка предложений по развитию рынка недвижимости и земли с целью учета интересов малого и среднего бизнеса (Роль ТПП РФ и территориальных ТПП). Итоговый отчет Торгово-промышленной палаты РФ и информационно-консультационного центра «Бизнес-Тезаурус», 2006 г., с. 45–46.

ствиями реализации заложенной сейчас законодателем схемы передачи земли в собственность будет дальнейший рост концентрации земельной собственности, а также распределение собственности на землю среди ограниченного круга субъектов.

Существенному улучшению ситуации в сфере передачи земли в собственность предприятий могли бы способствовать следующие меры:

1. сведение к минимуму участия чиновников или чиновничьего произвола при принятии решений, касающихся стоимости земельных участков, их границ, т.е. максимально возможное федеральное законодательное регулирование процесса передачи земли в частную собственность;
2. отмена либо существенное снижение платы за выкуп земельных участков для действующих малых и средних предприятий;
3. исключение из Земельного, Градостроительного кодексов, а также иных нормативных актов РФ и субъектов РФ норм, допускающих нарушение права частной собственности, а также прав владения и распоряжения землей;
4. принятие закона о резервировании, исключающего возможность резервирования земель, находящихся в частной собственности, а также нарушения прав арендаторов и иных лиц, осуществляющих пользование и владение землей на законных основаниях; предусматривающего создание прозрачной процедуры резервирования государственных и муниципальных земель, запрещенных к выкупу;
5. принятие правовых норм, предусматривающих обязанность законодательного закрепления и размещения в средствах массовой информации перечней земельных участков, включаемых в Генеральные планы развития городов;
6. введение системы мер, стимулирующих регионы к осуществлению разграничения собственности на землю и увеличению количества земель поселений, переданных в частную собственность;
7. введение законодательного запрета на изменение порядка распределения доходов от выкупа земель поселений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ на продолжительный период времени;
8. введение законодательного запрета для субъектов РФ увеличивать стоимость выкупа земель предприятий;
9. разработка механизма кредитования предприятий под 3–5% годовых в целях осуществления ими выкупа земельного участка;
10. введение возможности длительной рассрочки при оплате стоимости выкупаемого земельного участка;
11. проведение региональными отделениями Счетной Палаты РФ проверок обоснованности кадастровой оценки земель регионов и отмена законов и постановлений субъектов РФ, утвердивших кадастровую оценку, превышающую рыночную.

## **5.4. Институциональные проблемы развития российского фондового рынка**

### *5.4.1. Дилемма российского фондового рынка*

В знаменитом романе Виктора Гюго «Собор Парижской богоматери» описаны терзания священника Клода Фролло, мечущегося между принципами профессиональной этики и страстью к цыганке Эсмеральде. «Дилемма отца Клода» – так образно можно охарактеризовать нынешнее отношение глобальных инвесторов к российскому фондовому рынку, которое весьма образно сформулировано в одной из статей, опубликованных в деловом издании Wall Street Journal. По мнению западных предпринимателей, в последние годы в России подавлялась внутренняя оппозиция, грубо нарушались права иностранных инвесторов, применялся энергетический шантаж к соседним государствам. Однако многие из этих инвесторов считают В.В. Путина героем только за одно – в течение 7 лет его президентства российский фондовый рынок совершил впечатляющее ралли: с января 2000 г. по январь 2007 г. капитализация российских компаний выросла с 74 млрд долл. до почти 1 трлн долл.; за последние 4 года индекс РТС рос в среднем на 50% в год<sup>105</sup>.

Словом, искушение высокой доходностью оказывается сильнее опасений по поводу экономических свобод, прав инвесторов и вмешательства государства в экономику. О том, насколько трудно выдержать искушение легкой доходностью на развивающихся рынках даже для просвещенных институциональных инвесторов на Западе, свидетельствует история краха крупного хедж-фонда Long-Term Capital Management (LTCM) в 1998 г.<sup>106</sup> Данный фонд был основан в 1994 г. Джоном Мериведером (John Meriwether), бывшим звездой трейдинга компании Salomon Brothers. В органы управления данного фонда входили два авторитетнейших человека – Роберт Мертон (Robert Merton) и Майрон Шолтц (Myron Scholes), которые в 1997 г. были удостоены Нобелевской премии по экономике. Их по праву считают учеными, чьи выводы и формулы оценки опционов позволили создать организованный рынок деривативов на американских биржах. Фонд LTCM специализировался на высоко рискованных торговых стратегиях на рынке облигаций развивающихся стран. Благодаря известности причастных к фонду лиц и высокой доходности (в 1997 г. годовая доходность LTCM составляла 40%), его активы к 1997 г. достигли 7,3 млрд долл. Однако, по иронии судьбы, даже столь звездный состав управленцев не позволил фонду сохранить хладнокровие при оценке рисков вложений в России. Августовский кризис 1998 г. оказался для них полной неожиданностью, фонд потерпел убыток, равный половине стоимости его активов, поставив США на грань системного финансового кризиса. Катаклизма

---

<sup>105</sup> Chazan G. Investor Credit Putin As They Pile Up Profits. Hot Stock Makes Russian Leader a Hero With Money Managers. – Wall Street Journal. – January 22, 2007.

<sup>106</sup> Dowd K. Too Big to Fail? Long-Term Capital Management and the Federal Reserve. – CATO Institute briefing papers. – September 23, 1999, № 52.

удалось избежать лишь благодаря оперативному вмешательству в ситуацию Федеральной Резервной Системы США и крупнейших американских частных финансовых институтов.

#### *5.4.2. Оценка российского фондового рынка по методике пенсионного фонда CalPERS*

Чтобы глубже понять итоги работы российского фондового рынка в 2006 г. и сложность выбора, который предстоит сделать многим иностранным инвесторам, попробуем оценить его через призму методик институциональных зарубежных инвесторов. В качестве такой методики анализа используем публичные материалы крупнейшего пенсионного фонда США – California Public Employees' Retirement System (CalPERS). Методики CalPERS по анализу целесообразности инвестирования в развивающиеся рынки интересны по нескольким причинам. CalPERS является очень крупным и одним из наиболее консервативных глобальных инвесторов, его активы составляют более 225 млрд долл. Его приход на тот или иной развивающийся рынок означает получение этим рынком «знака качества», свидетельствующего о его пригодности для других крупных институциональных инвесторов. Методика CalPERS публична и основана на авторитетных исследованиях развивающихся стран, включая рейтинги гражданских свобод и свободы прессы Freedom House, глобальной конкурентоспособности World Economic Forum, соблюдения прав акционеров и кредиторов Oxford Analytica, оценку индексов экономической свободы The Heritage Foundation и Wall Street Journal, аналитику Wilshire Compass, фондовых бирж и другие источники информации. Данная методика применяется в течение многих лет, по ней можно судить об эволюции отношения глобальных инвесторов к тому или иному развивающемуся рынку.

Методика CalPERS предполагает оценку возможности инвестирования в развивающийся рынок исходя из двух групп факторов – страновых рисков и рисков, присущих конкретному финансовому рынку. Максимальная оценка, которую может получить тот или иной рынок, равна 3. Если страна набирает оценку 2,0 и более, она попадает в список рынков, разрешенных для инвестирования активов CalPERS. В ином случае, рынок той или иной страны относится к категории запрещенных к инвестированию для активов данного пенсионного фонда.

Страновые риски оцениваются CalPERS по следующим критериям:

- политической стабильности – состояние гражданских свобод, степени независимости судебной системы и степени политического риска;
- информационной открытости, включая оценку свободы прессы, уровня раскрытия информации о денежной политике и бюджете, качества листинга фондовых бирж и эффективности применения международных стандартов финансовой отчетности (МСФО);
- соответствия трудового законодательства требованиям международных стандартов регулирования трудовых отношений – ратификация Конвенции

МОТ, соответствие законодательства о труде стандартам МОТ, эффективность правоприменения.

Иными словами, страновые риски предполагают оценку инвестиционно-го климата и институтов, как основ финансовых рынков.

Вторая группа факторов предполагают оценку количественных и качественных параметров развивающихся рынков капитала, включая следующие показатели:

- ликвидности и волатильности фондового рынка, в том числе оценку рыночной капитализации и темпов ее роста, коэффициента, характеризующего отношение ежемесячных оборотов биржевых торгов к рыночной капитализации, роста числа компаний, включенных в листинг, волатильности рынка акций и коэффициентов риск/доходность;
- оценку эффективности банковского надзора и правоприменения на фондовом рынке, уровня защиты прав кредиторов и акционеров;
- оценку степени открытости экономики для иностранных инвестиций, либеральности режима регулирования банков и финансовых институтов, ограничений на покупку ценных бумаг;
- оценку эффективности механизмов расчетов на фондовом рынке и уровня транзакционных, преимущественно налоговых, издержек при совершении сделок на рынке ценных бумаг и при выплате доходов их владельцам.

Оценка фондового рынка России со стороны CalPERS интересна и для российских розничных инвесторов, которые в целом еще осторожно относятся к инвестициям на внутреннем фондовом рынке. Поступление на этот рынок пенсионных сбережений американских чиновников – событие, которое может убедить в преимуществах российского рынка даже самых консервативных российских инвесторов.

В табл. 15 приводится итоговая оценка России, данная CalPERS в начале 2006 г., в сравнении с тремя развивающимися рынками группы БРИК – Бразилией, Индией и Китаем.

Таблица 15

**Рейтинговая оценка стран БРИК (Бразилии, России, Индии и Китая) на предмет допустимости инвестирования активов Calpes в 2006 г.**

	Вес фактора, %	Запрещено инвестировать		Разрешено инвестировать		Максимальная оценка
		Россия	Китай	Индия	Бразилия	
1	2	3	4	5	6	7
<b>1. Страновые факторы риска:</b>						
1.1. Политическая стабильность	16,7	1,0	1,3	1,7	1,7	3,0
1.2. Информационная открытость	16,7	2,0	1,3	2,7	2,7	3,0
1.3. Соблюдение стандартов регулирования трудовых отношений	16,7	1,7	1,0	1,0	1,7	3,0

*Продолжение таблицы 15*

1	2	3	4	5	6	7
<b>2. Рыночные факторы:</b>						
2.1. Рыночная ликвидность и волатильность	12,5	3,0	3,0	3,0	2,7	3,0
2.2. Регулирование рынка/ правовая система/ защита прав инвесторов	12,5	2,0	1,7	2,3	2,3	3,0
2.3. Открытость рынка капитала	12,5	1,3	1,3	1,0	1,7	3,0
2.4. Эффективность расчетов/ транзакционные издержки	12,5	2,3	2,0	2,3	3,0	3,0
<b>ИТОГО</b>	<b>100,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>3,0</b>

Источник: [www.CalPERS.ca.gov](http://www.CalPERS.ca.gov).

В 2006 г. из четырех стран БРИК Россия и Китай набрали меньше 2,0 баллов, входя в группу запрещенных для инвестирования рынков. Основные проблемы российского рынка обусловлены низкими оценками уровня политической стабильности, качества законодательства о труде и открытости рынка капитала. В табл. 16 приводится более подробная информация о значимости тех или иных факторов, препятствующих получению Россией максимальной 3-х бальной оценки по методике CalPERS в 2003–2006 гг. и по предварительному результату рейтинга на 2007 г. При этом отметим, что в 2006 г. оценки 3 балла не имел ни один развивающийся рынок; наивысшую оценку получили Венгрия – 2,7 балла, Польша, Чили и Чехия – по 2,6 балла каждая.

*Таблица 16*

**Оценка доли (влияния) различных факторов в отклонении  
итогового рейтинга российского рынка от максимальной (3,0)  
оценки в 2003–2006 гг.**

	2003	2004	2005	2006	2007 проект
<b>1. Страновые факторы риска:</b>					
1.1. Политическая стабильность	20,5	28,6	27,6	29,2	30,6
1.2. Информационная открытость	20,5	0,0	13,8	14,6	15,2
1.3. Соблюдение стандартов регулирования трудовых отношений	20,5	28,6	27,6	19,0	19,9
<i>Итого по разделу 1</i>	<i>61,6</i>	<i>57,2</i>	<i>69,0</i>	<i>62,8</i>	<i>65,7</i>
<b>2. Рыночные факторы:</b>					
2.1. Рыночная ликвидность и волатильность	7,7	10,7	0,0	0,0	0,0
2.2. Регулирование рынка/ правовая система/ защита прав инвесторов	7,7	10,7	10,3	10,9	11,4
2.3. Открытость рынка капитала	15,4	21,4	20,7	18,6	14,9
2.4. Эффективность расчетов/ транзакционные издержки	7,7	0,0	0,0	7,7	8,0
<i>Итого по разделу 2</i>	<i>38,4</i>	<i>42,8</i>	<i>31,0</i>	<i>37,2</i>	<i>34,3</i>
<b>ИТОГО</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Источник: [www.CalPERS.ca.gov](http://www.CalPERS.ca.gov).

На страновые факторы риска в 2006 г. приходилось 65% недополученных Россией очков. Средняя оценка странового риска России составила 1,6 из 3-х. Это обусловлено низким уровнем политической стабильности, недостаточным уровнем информационной открытости и несоответствием законодательства о труде требованиям международных стандартов.

*Политическая стабильность.* При оценке состояния гражданских свобод, где 1 балл означает высший уровень гражданских свобод, а 7 – отсутствие таковых, Россия получила 5 баллов. Уровень независимости судебной системы и эффективности правовой защиты по России составил 1,0 балл из 3-х возможных, что существенно ниже, чем, например, в Китае. Наша страна получила крайне негативные результаты при оценке независимости судебной системы, правовой защиты прав собственности, наличия фаворизма при принятии судебных решений в пользу органов государственной власти, борьбы с организованной преступностью.

*Информационная открытость.* Уровень информационной прозрачности России оценивается в 2,0 балла, что достаточно для проходного балла в клуб разрешенных к инвестированию рынков. По данному направлению при относительно высоких оценках меры раскрытия информации о денежной политике и бюджетной системе и биржевого листинга основные претензии по России предъявляются к состоянию свободы СМИ и эффективности применения МСФО (IAS или US GAAP). Однако, справедливости ради отметим, что оценка по МСФО в России все же выше, чем у стран-конкурентов – Индии и Бразилии, и находится на том же уровне, что и оценка Китая.

*Законодательство о труде.* Качество законодательства о труде в России оценено в 1,7 баллов из 3-х. Это, хотя и меньше уровня проходного балла, но выше, чем у Китая и Индии, и соответствует показателю Бразилии.

В отличие от консервативной оценки эффективности институциональных факторов количественные и качественные характеристики российского фондового рынка выглядят вполне респектабельно. Средняя оценка рисков финансового рынка в России в 2006 г. составляла 2,14 балла из 3-х, т.е. выше уровня проходных 2-х баллов.

*Рыночная ликвидность и волатильность.* Самую высокую, максимальную, сумму баллов (3,0) Россия получила по фактору рыночной ликвидности, оцениваемому по показателям капитализации, объемов биржевых торгов, емкости рынка и его волатильности.

*Регулирование рынка, защита прав кредиторов и акционеров.* Качество рыночного регулирования банковской деятельности и фондовых рынков в России оценивается на среднем уровне – 2,0 балла. Получению более высокой оценки по данному направлению препятствуют недостаточный уровень эффективности банковского надзора и правоприменения на фондовом рынке, а также изъяны в защите прав кредиторов.

*Открытость рынка капитала.* По данному направлению получена низкая оценка в 1,3 балла из-за ограничений вхождения на рынок для банков и страховых компаний.

*Эффективность расчетов и транзакционные издержки.* Высокий балл – 2,3 (в 2005 г. – 3,0 балла) – российский фондовый рынок получил по критерию эффективности расчетов и уровню транзакционных издержек. Причем эффективность расчетов на рынке ценных бумаг оценена в 3,0 балла, даже в условиях отсутствия в стране центрального депозитария и системы гарантирован-

ных расчетов без предварительного депонирования активов. Оценка транзакционных издержек, характеризующая уровень налогообложения доходов и операций с ценными бумагами оказалась неудовлетворительной, т.е. 1,0 балл из 3-х возможных. Главная претензия к налогам – взимание 24%-го налога на прибыль при продаже ценных бумаг (сегодня с особой силой это бьет по нерезидентам, покупающим акции российских компаний и заставляет их инвестировать в Россию исключительно через офшорные зоны), а также более высокая, чем в других развивающихся рынках, ставка налога на дивиденды.

Обобщая анализ различных факторов, влияющих на оценку пригодности российского фондового рынка для инвестирования активов фонда CalPERS, можно отметить, что основные претензии к нему касаются, прежде всего, институциональных факторов и инвестиционного климата в составе страновых рисков, а также уровня развития рынка капиталов в части налогообложения доходов инвесторов, эффективности банковского надзора и правоприменения. Потенциал дальнейшего улучшения рейтинга России за счет роста количественных характеристик фондового рынка и совершенствования его инфраструктуры практически близок к нулю, поскольку по данным факторам отечественный рынок уже имеет максимальные оценки. Именно на тех направлениях, где Россия отстает от других стран-конкурентов, необходимо концентрировать усилия регулирующих органов.

Результаты применения методики CalPERS по отношению к России интересны и тем, что оценка России и Китая, произведенная в начале 2006 г., практически близка к 2 баллам, т.е. к уровню, начиная с которого оба рынка могут попасть в разряд разрешенных для вложений активов CalPERS<sup>107</sup>. Все зависит от окончательных результатов оценки, которая появится предположительно в марте-апреле 2007 г. Пока на сайте фонда CalPERS в Интернете опубликован проект данной оценки, по которому итоговая оценка России оставлена на уровне предыдущего года в 1,9 баллов, а для Китая оценка повышена с 1,6 до 1,7 баллов. Однако в обоих случаях она ниже проходных 2-х баллов. В этих условиях инвестиционному комитету фонда CalPERS предстоит решить нелегкую «дилемму Клода Фролло» уже весной 2007 г.

Цель анализа – вне зависимости от мнения и оценок CalPERS попытаться дать собственную оценку изменений, произошедших на российском фондовом рынке, через призму показателей и критериев, описанных выше.

В 2006 г. баланс разных факторов, характеризующих состояние гражданских свобод, независимости судебной системы и правосудия, а также по-

---

<sup>107</sup> В Пресс-релизе CalPERS от 18.12.2006 г. сказано, что фонд принял решение о возможности инвестирования в акции компаний «... из Китая и других развивающихся рынков». Согласно заявлению Reuters от 18.12.2006 г. данное решение инвестиционного комитета CalPERS распространяется на акции компаний Китая и России. Однако новый лист разрешенных к инвестированию рынков на сайте CalPERS пока не появился. Проект итогов анализа рынков акций, проведенного компанией Wilshire Consulting, от января 2007 г., на основании которого определяется перечень разрешенных рынков, пока констатирует, что итоговая рейтинговая оценка России и Китая ниже 2 баллов, т.е. критерия, необходимого для включения этих рынков в перечень разрешенных для инвестиций.

литические риски, вряд ли изменился в лучшую сторону. В докладе международной правозащитной организации Freedom House «О состоянии свободы в мире»<sup>108</sup> в 2006 г. констатируется, что ситуация с гражданскими свободами в России не изменилась по сравнению с 2005 г. За гражданские свободы Россия получила оценку 5 баллов, что означает ее отнесение к группе несвободных стран. Согласно комментарию Freedom House такая оценка России в области гражданских свобод обусловлена тем, как расценили эксперты данной организации процессы выборов депутатов Государственной Думы в 2003 г., Президента Российской Федерации в 2004 г., усиления государственного контроля над СМИ и развития взаимоотношений органов власти с оппозицией внутри страны. Согласно рейтингу Freedom House несвободными в 2006 г. являлись 45 государств, или 23% от выборки. Из стран БРИК Китай получил оценку 6 баллов (несвободное государство), Бразилия – 2 и Индия – 3 балла, что означает их отнесение к группе свободных стран.

Оценка степени независимости судебной системы и правовой защиты граждан и предпринимателей с точки зрения влияния этих процессов на конкурентоспособность в методике CalPERS основывается на данных индексов мировой конкурентоспособности (GCI) Всемирного экономического форума (ВЭФ)<sup>109</sup>. В 2006 г. Россия опустилась с 53 места, занимаемого в 2005 г., на 62. Наша страна оказалась позади Китая (54), Индии (43), но опередила Бразилию (66). По мнению ВЭФ, предприятия частного сектора в России испытывают серьезные опасения относительно независимости судебной системы и осуществления правосудия. Правовая помощь в России не является быстрой, прозрачной и недорогой, по сравнению с наиболее конкурентоспособными мировыми экономиками, защита прав собственности в России слабая и продолжает ухудшаться. Рейтинг России, измеряемый по данному показателю, значительно упал за последние 2 года: из 125 государств страна опустилась с 88 места в 2004 г. на 114 в 2006 г., получив один из худших рейтингов в мире. Главный экономист и директор программы изучения глобальной конкурентоспособности ВЭФ Аугусто Лопес-Кларос отметил, что «особое внимание надо уделить реформам, направленным на усовершенствование не отвечающих современным условиям государственных институтов России, улучшение судебного и правового климата, защиту прав собственности, борьбу с коррупцией и преступностью»<sup>110</sup>.

В 2006 г. в России усугубились проблемы коррупции, о чем свидетельствуют опубликованные в этом году отчеты фонда «Индем», Всемирного экономического форума, Всемирного банка, а также индекс Transparency International.

2006-й стал годом наступления крупных государственных корпораций на права собственности частных российских и иностранных инвесторов по всем фронтам. По расчетам аналитиков Альфа-банка, за год доля акций россий-

---

<sup>108</sup> См.: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

<sup>109</sup> См.: [www.weforum.org](http://www.weforum.org).

<sup>110</sup> Из пресс-релиза ВЭФ от 26 сентября 2006 г.

ских компаний, принадлежащих государству, выросла с 29,6 до 35,1%<sup>111</sup>. Газпром отказался от планов привлечения иностранных инвесторов к разработке Штокманского месторождения, концерн иностранных инвесторов Shell, Mitsubishi и Mitsui был вынужден уступить Газпрому контрольный пакет в проекте Сахалин-2 под угрозой прекращения проекта по причинам нарушения экологического законодательства. У предпринимателя Ю. Богачева Газпром приобрел компании, занимающиеся разработкой одного из крупнейших в России Южно-Тайбейского газового месторождения. В ходе реформы электроэнергетики Газпром стал владельцем крупных пакетов акций электроэнергетических компаний (РАО «ЕЭС России», Мосэнерго, ОГК-1, ОГК-2, ОГК-4, ОГК-6 и др.). В начале 2007 г. Газпром купил контрольный пакет акций Сибирской угольной энергетической компании (СУЭК), добывающей третью часть энергетических углей в России. В 2006 г. было объявлено, что права на разработку всех новых месторождений энергоносителей на шельфе будут передаваться исключительно государственным компаниям. В 2006 г. массу претензий от налоговых, правоохранительных, экологических органов и иных регулирующих органов получила частная корпорация ТНК-ВР; одновременно в СМИ была опубликована информация о том, что Газпром и Роснефть предложили выкупить доли нынешних российских акционеров в данной компании<sup>112</sup>, а Газпром проявил заинтересованность в получении прав на 75%-ный пакет акций Ковыктинского газоконденсатного месторождения, которые в настоящее время принадлежат ТНК-ВР. При этом аналитики отмечают заметное снижение темпов производства в нефтегазовой отрасли в 2005–2006 гг. по сравнению с 2000–2004 гг. как следствие перехода нефтегазовых активов под контроль государственных корпораций<sup>113</sup>, а также появление в газовом балансе страны, начиная с 2007 г., дефицита газа для внутреннего потребления.

Под контроль другой государственной корпорации «Рособоронэкспорт» попали АвтоВАЗ и крупнейший в мире производитель титана – корпорация «ВСМПО – Ависма». Эта же корпорация стала приобретать металлургические комбинаты (ОАО «Металлургический завод «Красный Октябрь», Челябинский металлургический комбинат») в целях создания металлургического холдинга по производству спецсталей.

Согласно рейтингу экономической свободы The Heritage Foundation и Dow Jones & Company, Inc.<sup>114</sup>, по итогам 2006 г. из 157 государств Россия заняла только 120 место, получив оценку «на 54,01 балла свободна» при макси-

---

<sup>111</sup> Грозовский Б. Главный собственник страны. – Ведомости, 13 февраля 2007 г.

<sup>112</sup> Ведомости, 22 ноября 2006 г.

<sup>113</sup> Милов В. Эхо передела собственности. Forbes. – февраль, 2007. – с 30.

<sup>114</sup> Индекс экономической свободы The Heritage Foundation и Dow Jones Co. ([www.heritage.org/index](http://www.heritage.org/index)) составляется на основании оценки степени свободы отношений в 10 сферах: экономики, торговли, налоговой, финансовой, денежной, инвестиционной, трудовых отношений, независимости от правительства, защиты прав собственности и независимости от коррупции. В зависимости от итоговой оценки страны разбиваются на 5 групп: свободные (80–100 баллов), преимущественно свободные (70–79,9 баллов), частично свободные (60–69,9 баллов), преимущественно несвободные (50–59,9 баллов), несвободные (0–49,9 баллов).

мальной оценке 100, что ниже оценки за 2005 г. Из других стран БРИК Китай занял 119 место (54,02 балла), Бразилия и Индия – соответственно 70 место (60,89 баллов) и 104 место (55,60 баллов). Низкий балл по направлению «свобода в области финансов», по мнению составителей рейтинга, обусловлен неэффективностью банковской системы, недостатками в области банковского надзора и прозрачности, а также ограничениями на вхождение нерезидентов в банковский и страховой бизнес. Низкий рейтинг в области защиты прав собственности означает, что защита прав собственности в России находится на очень слабом уровне, «...судебная система характеризуется предвзятостью и коррумпирована, обеспечить исполнение условий контрактов сложно».

В 2006 г. государственным органам власти так и не удалось предложить ясные правила игры в сфере привлечения иностранных инвестиций в стратегические объекты на территории Российской Федерации. Несмотря на председательствование России в 2006 г. в группе стран G-8 и активный диалог в области энергобезопасности, Россия и страны Запада не сумели выработать общих подходов к решению данной проблемы. Россия отвергла предложения о стимулировании привлечения инвестиций в разведку, добычу и переработку нефти и газа на основании рыночных принципов и конкуренции частных структур, и сделала акцент на монополизм государственных компаний и их экспансию на внутреннем и внешних рынках<sup>115</sup>. Отсутствие взаимопонимания между странами – экспортерами энергоресурсов и странами – потребителями этих ресурсов грозит серьезными катаклизмами в экономике и политике данных стран, включая Россию.

2006 г. не принес существенных изменений в области информационной открытости российской экономики. Пресса не стала более свободной. Наоборот, в течение года ряд центральных изданий перешли в собственность лояльных к органам власти предпринимательских групп.

Ряд позитивных изменений произошли в сфере биржевого листинга. Были повышены требования по минимальной ликвидности финансовых инструментов и капитализации акций, минимальному сроку деятельности эмитентов, допускаемых к листингу, усилению роли бирж в процессе контроля за соблюдением эмитентами законодательства по корпоративному управлению. Однако серьезной проблемой при листинге компаний на российских фондовых биржах остается низкий уровень Free Float российских эмитентов, т.е. доли акций, находящихся в свободном обращении. Согласно требованиям действующего законодательства о ценных бумагах и правилам бирж, эмитенты, включаемые в котировальные списки уровня A1 и A2, должны иметь Free Float не менее 25% акций, находящихся в обращении, для списка уровня B

---

<sup>115</sup> 14 февраля 2007 г. в полугодовом отчете Совета директоров ФРС США Конгрессу было отмечено, что одной из причин удержания цен на нефть на высоком историческом уровне является тот факт, что «энергетические инвестиции со стороны международных нефтяных компаний были ограничены в ряде стран, включая Россию и Венесуэлу, посредством возросшего правительственного контроля над внутренней энергетической индустрией» (приводится по тексту доклада, опубликованного на сайте [www.online.wsj.com](http://www.online.wsj.com)).

данное требование снижено до 10%. Акции с низким Free Float в большей мере подвержены рискам манипулирования цен и более волатильны, что создает дополнительные риски инвесторам. Проблема в том, что из 306 выпусков акций, допущенных к обращению на Фондовой бирже ММВБ по состоянию на конец 2006 г., в состав котировального списка А1 входило только 16 выпусков акций, а котировального списка А2 – 11 выпусков. Таким образом, согласно требованиям листинга биржи лишь каждое десятое акционерное общество, приходящее на биржу, должно следовать правилам поддержания минимального уровня Free Float.

В 2006 г. в России не наблюдалось заметного прогресса в сфере применения Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО). Оценки CaIPERS, основанные на мнении eStandardsforum, принимают во внимание, что в утвержденной в июле 2004 г. Среднесрочной концепции развития бухгалтерского учета и отчетности на период 2004–2010 гг. уполномоченным государственным органом – Минфином России – было заявлено о том, что российские компании в массовом порядке будут переходить на МСФО. Согласно указанной Среднесрочной концепции в 2004–2007 г. должен осуществиться обязательный перевод на МСФО консолидированной финансовой отчетности «общественно значимых хозяйствующих субъектов», т.е. открытых акционерных обществ, имеющих публично размещаемые (размещенные) и/или публично обращающиеся ценные бумаги. Таким образом, речь шла практически обо всех компаниях, чьи акции допущены к обращению на биржах. Однако отсутствие рычагов правоприменения не позволяет надеяться на успешное решение данной задачи.

К сожалению, общепризнанной статистики количества открытых акционерных обществ в России, которые применяют МСФО, не существует. По нашим оценкам, число компаний, использующих МСФО, пока серьезно отстает от планового, а главное – от потребностей не только иностранных, но и внутренних портфельных инвесторов. Так, по нашим расчетам, круг выпусков акций российских компаний, в которые инвестированы активы российских паевых инвестиционных фондов (ПИФы), составляет около 450–500 выпусков. Лишь по 200–250 выпускам акций эмитенты составляют финансовую отчетность согласно МСФО, т.е. меньше, чем в половине случаев. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что во многих случаях инвестирование в акции российских компаний осуществляется вслепую, без достаточного уровня формализации инвестиционных стратегий. Акции компаний, эмитентами которых не составляется отчетности согласно МСФО, невозможно объективно оценить с точки зрения потенциала их роста. Расчеты финансовых коэффициентов, по которым акции компаний и создаваемые из них портфели инвестиционных фондов можно было бы классифицировать, например, по таблице инвестиционных стилей (акции роста, стоимости, смешанные), можно провести лишь на основании отчетности по МСФО. Это имеет существенное значение для ориентации инвесторов в системе координат доходность-риск объектов инвестирования. В результате даже внутренние институциональные

и розничные инвесторы в России, выражаясь терминами из области авиации, вынуждены «летать без навигационной аппаратуры», позволяющей позиционировать себя среди объектов инвестирования. К чему могут привести такие полеты – не трудно догадаться.

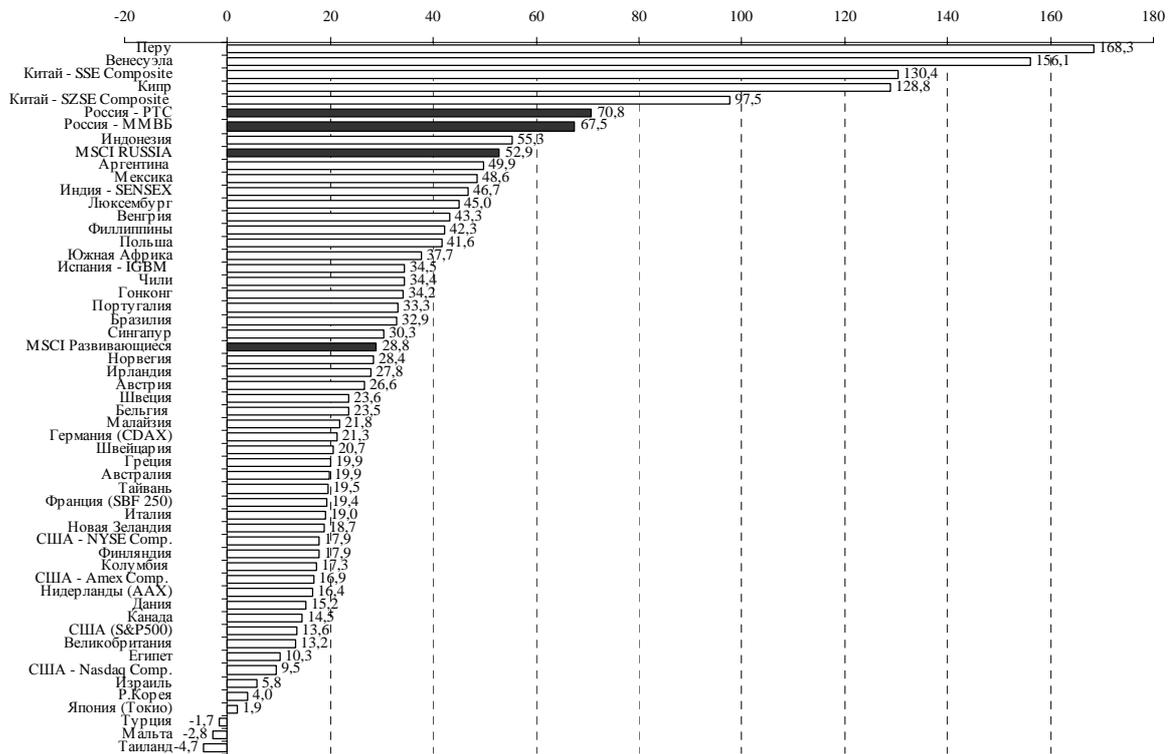
В сфере продвижения стандартов МСФО среди российских компаний не в полной мере используется потенциал бирж. Согласно действующим правилам листинга ценных бумаг компаний на двух крупнейших российских биржах наличие финансовой отчетности по стандартам МСФО требуется лишь для листинга категорий А1 и А2. Проблема в том, что это означает, что лишь каждое десятое акционерное общество, приходящее на биржу, должно иметь отчетность, соответствующую МСФО.

Таким образом, в 2006 г. сохранились и даже усугубились институциональные проблемы, лежащие в основе российского фондового рынка. Что это означает для иностранных и российских инвесторов? Главное в том, что становится все более зыбкой та основа, на которой происходит количественный рост финансового рынка, его масштабов, долговых обязательств и ликвидности. Рост капитализации крупнейших государственных корпораций происходит за счет приобретений на эксклюзивных условиях новых активов, но не сопровождается повышением эффективности используемых мощностей и ресурсов. Крупные корпорации становятся элементами государственной политики, их решения все менее прогнозируемыми. Практически отсутствует система независимого контроля со стороны инвесторов и гражданского общества за эффективностью принимаемых решений в экономической и финансовой сферах. Все это увеличивает риски системных кризисов на фондовом рынке и нарушений прав инвесторов.

#### *5.4.3. Институциональные и структурные диспропорции и факторы роста*

Проблемы инвестиционного климата в России в 2006 г. удивительным образом сочетались с высокой доходностью акций российских компаний, бурным ростом капитализации и ликвидности биржевого рынка. Второй год подряд, что является весьма редким событием, российские фондовые индексы остаются мировыми лидерами по темпам их прироста (см. *рис. 1*).

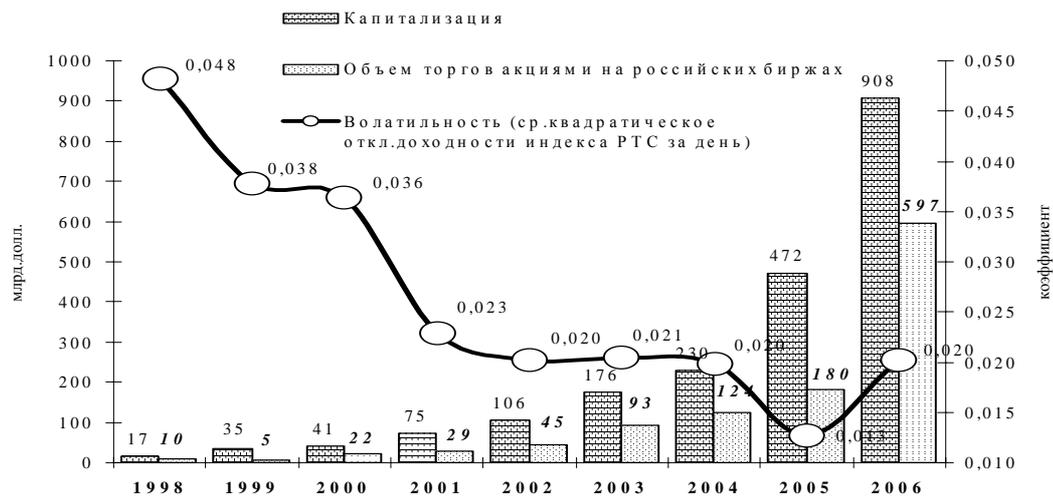
В 2006 г. индекс РТС увеличился на 70,83% по сравнению со значением на конец 2005 г., прирост индекса ММББ и MSCI Russia составил соответственно 67,5% и 52,9%. Выше оказались результаты лишь по фондовым индексам Перу, Венесуэлы, Кипра и Китая. Доходность индекса РТС в 2,5 раза была выше доходности индекса MSCI-Развивающиеся рынки. Рост доходности акций в России сопровождался существенным укреплением позиций рубля – за год рубль укрепился на 8,5% к доллару. Это стало другим дополнительным плюсом российского фондового рынка для американских и глобальных инвесторов.



Источник: по данным Всемирной федерации бирж и издания WSJ.

Рис. 1. Прирост фондовых индексов (% , декабрь 2006 г. к декабрю 2005 г.)

Рост ликвидности рынка акций вызвал заметное повышение капитализации российских компаний и динамика волатильности цен акций, что показано на рис. 2.

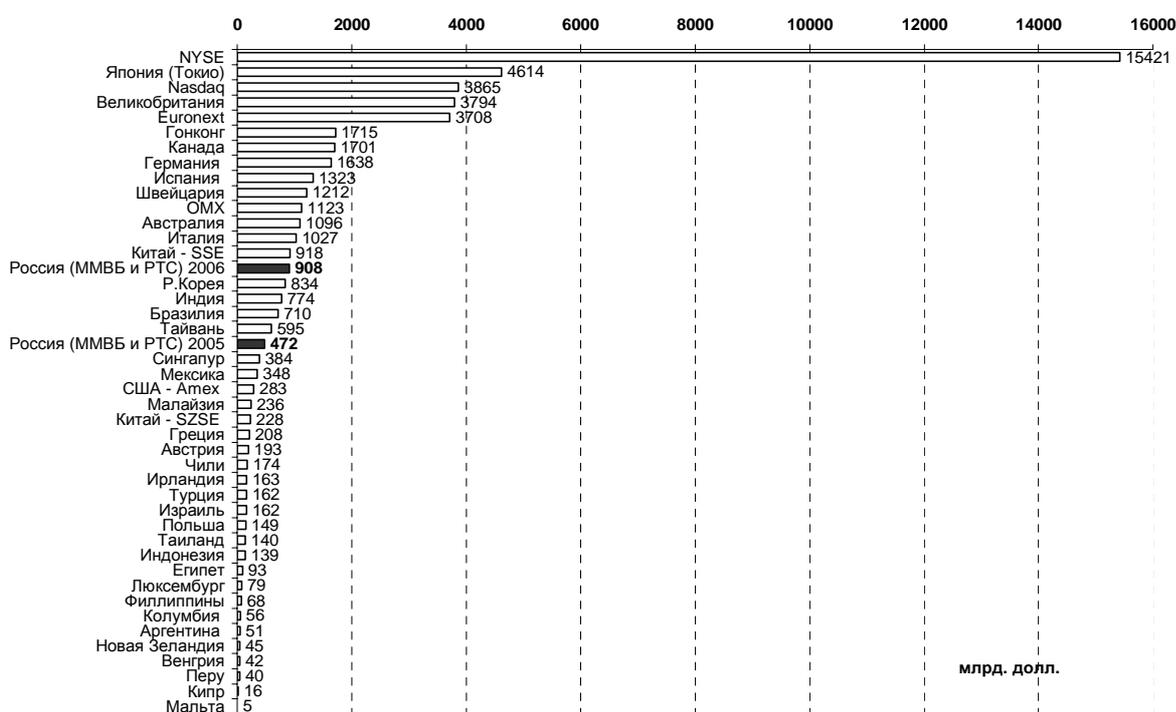


Источник: по данным РБК и российских бирж.

Рис. 2. Капитализация, ликвидность и волатильность российского рынка акций

В 2006 г. капитализация российских компаний выросла с 472 до 908 млрд долл., или в 1,9 раза; объем биржевых торгов акциями на фондовых биржах ММВБ, РТС и «Санкт-Петербург» увеличился с 180,2 до 597,0 млрд долл., или в 3,3 раза. Показатель среднего квадратического отклонения индекса РТС за день, характеризующий волатильность цен «голубых фишек», в 2006 г. увеличился и составил 0,02 против 0,013 в 2005 г., что означает рост риска инвестиций в акции в 1,5 раз.

По размеру капитализации российские биржи переместились с 19 на 15-е место в мире, опередив рынки Республики Корея, Индии, Бразилии и Тайваня (см. рис. 3).

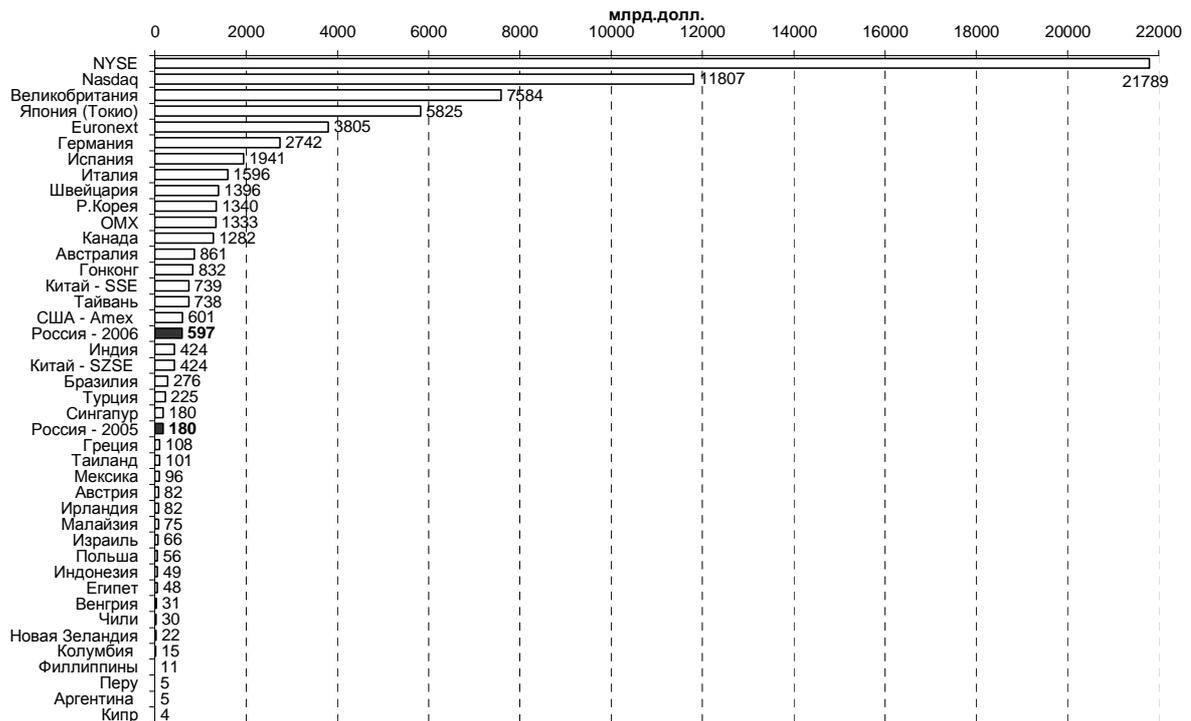


Источник: по данным Всемирной федерации бирж и расчеты по данным РТС и ММВБ.

Рис. 3. Капитализация в 2006 г., млрд долл.

Капитализация российских компаний в 2006 г. составила около 908 млрд долл., что отражает положение России как одного из самых крупных развивающихся рынков. По этому показателю из всех развивающихся рынков Россия уступила лишь Китаю.

Еще более быстрыми темпами, чем капитализация, в 2006 г. выросли показатели ликвидности биржевого рынка акций. Положение российского фондового рынка в мире по данному критерию приводится на рис. 4.



Примечание. \* Данные по России включают показатели РТС и ММВБ.  
Источник: по данным Всемирной Федерации бирж, ММВБ и РТС.

Рис. 4. Объем биржевых торгов акциями в 2006 г. \*, млрд долл.

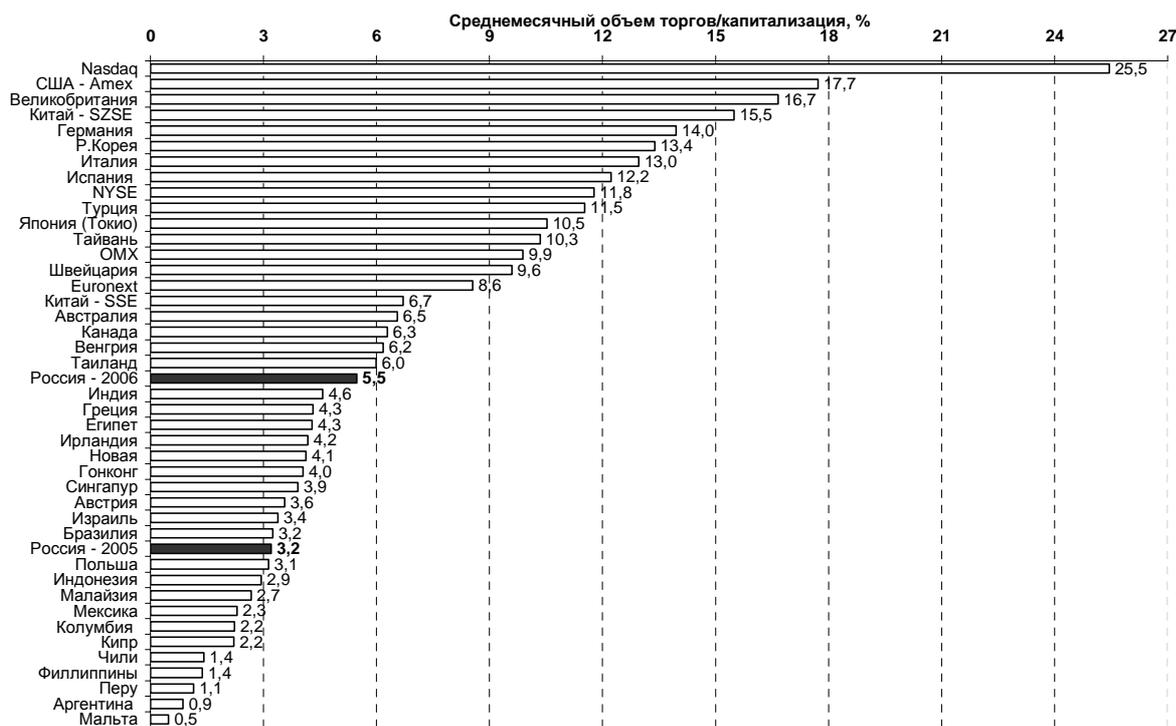
Объем биржевых торгов акциями в России в 2006 г. достиг 597 млрд долл. по сравнению с 180 млрд долл. в 2005 г., или вырос в 3,3 раза. Из всех развивающихся рынков по данному показателю, как и в случае с капитализацией, Россия уступила лишь Китаю. Однако отрыв российского фондового рынка по ликвидности акций от глобальных рынков не стал заметнее. Несмотря на внушительный рост количественных показателей ликвидности российских бирж в 2006 г., серьезным вызовом им стал процесс глобализации мировых бирж. Вступившее в решающую фазу объединение Нью-Йоркской фондовой биржи и европейской биржи Euronext (лидера на срочном биржевом рынке Европы и в области организации торговли с облигациями), присоединение к их альянсу Токийской фондовой биржи и Индийской национальной биржи – означает начало создания глобальных рынков акций, деривативов и других финансовых инструментов. Фондовые биржи нордических стран объединились в рамках биржи OMX. Согласованная стратегия развития фондовых бирж, ориентированная на глобальные интересы, имеется у Китая в рамках развития Гонконгской, Пекинской и Шанхайской фондовых бирж. К сожалению, российские биржи в настоящее время ограничены лишь национальным рынком и не предпринимают каких-либо заметных шагов по участию в процессе глобализации мировой торговли. Через несколько лет любой, даже крупный национальный биржевой рынок, вряд ли будет конкурентоспособен по сравнению с глобальными рынками по набору торгуемых

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2006 году

тенденции и перспективы

инструментов, доступу к ресурсам различных инвесторов, разнообразию торговых стратегий и другим параметрам.

Позитивным фактором биржевого рынка акций в России в 2006 г. стал заметный рост показателя оборачиваемости акций, который в международной практике принято рассчитывать путем деления среднемесячного биржевого оборота акций на сумму рыночной капитализации (см. *рис. 5*).



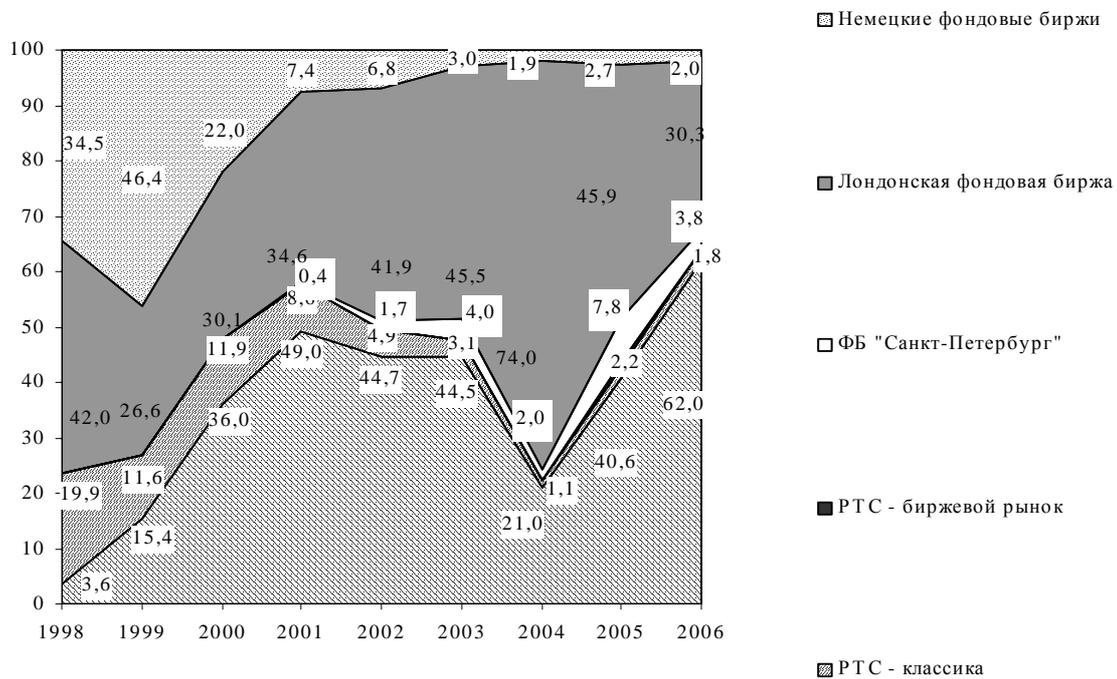
*Примечание.* \* Данные по России включают показатели РТС и ММВБ.

*Источник:* по данным Всемирной Федерации бирж, ММВБ и РТС.

*Рис. 5.* Оборачиваемость акций на биржевом рынке в 2006 г., %

Российский коэффициент оборачиваемости акций в 2006 г. составил 5,5% по сравнению с 3,2% в 2005 г. Среди других стран Россия занимает по данному критерию место «середнячка», заметно уступая рынкам-лидерам, что свидетельствует об относительно низком уровне Free Float российских эмитентов.

В 2006 г. получила продолжение тенденция 2005 г. по укреплению позиций российского фондового рынка на рынке акций и депозитарных расписок российских эмитентов, что можно увидеть на *рис. 6*.



Источник: по данным фондовых бирж (без учета NYSE).

Рис. 6. Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО



Источник: по данным ОАО РТС.

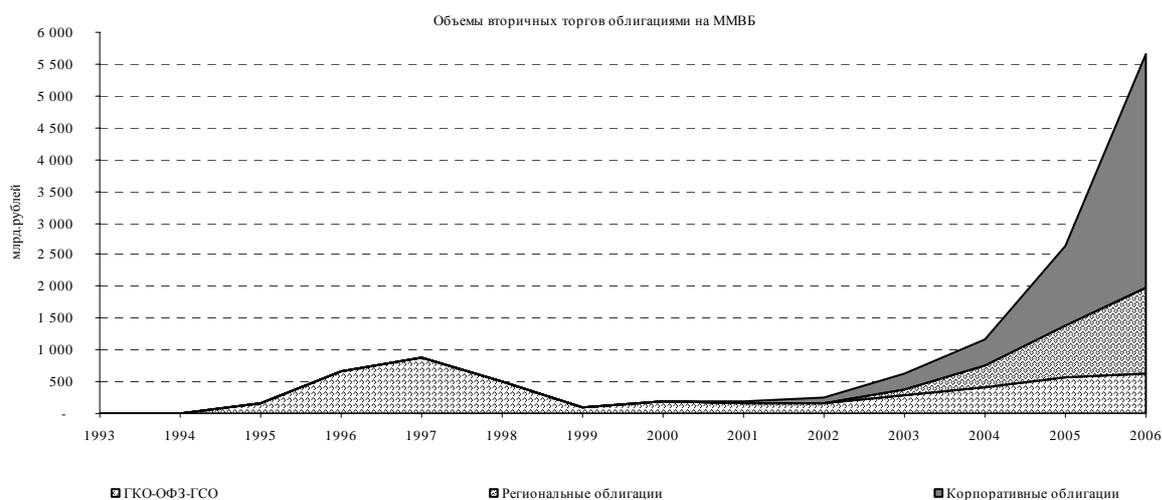
Рис. 7. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке ОАО РТС с 1.09.2001 г. по 29.12.2006 г.

В общем объеме торгов акциями и депозитарными расписками российских АО доля Лондонской фондовой биржи (ЛФБ) сократилась с 45,9% в 2005 г. до 30,3% в 2006 г.; доля фондовой биржи ММВБ за это же время выросла с 40,6 до 62,0%; совокупная доля бирж группы РТС упала с 10,0 до 5,6%. В 2006 г. центр биржевой ликвидности акциями ОАО «Газпром» переместился из группы РТС на Фондовую биржу «ММВБ». Это серьезно подорвало позиции РТС на биржевом спот-рынке акций.

В 2006 г. продолжился рост срочного рынка, о чем свидетельствуют данные на *рис. 7*.

В 2006 г. в России объемы биржевых торгов составили: фьючерсными контрактами – 88,8 млрд долл., опционами – 11,5 млрд долл., т.е. уровень 2005 г. был превышен соответственно в 4,1 и 4,6 раз. О планах создания срочного рынка на депозитарные расписки по акциям российских компаний в текущем году было объявлено Лондонской фондовой биржей и Немецкой фондовой биржей.

Наряду с ростом рынка акций, в 2006 г. наблюдался рост внутреннего облигационного рынка. Как показано на *рис. 8* и *9*, обороты вторичного биржевого рынка и объемы размещений облигаций многократно превзошли рекорды рынка ГКО 1996–1997 гг.

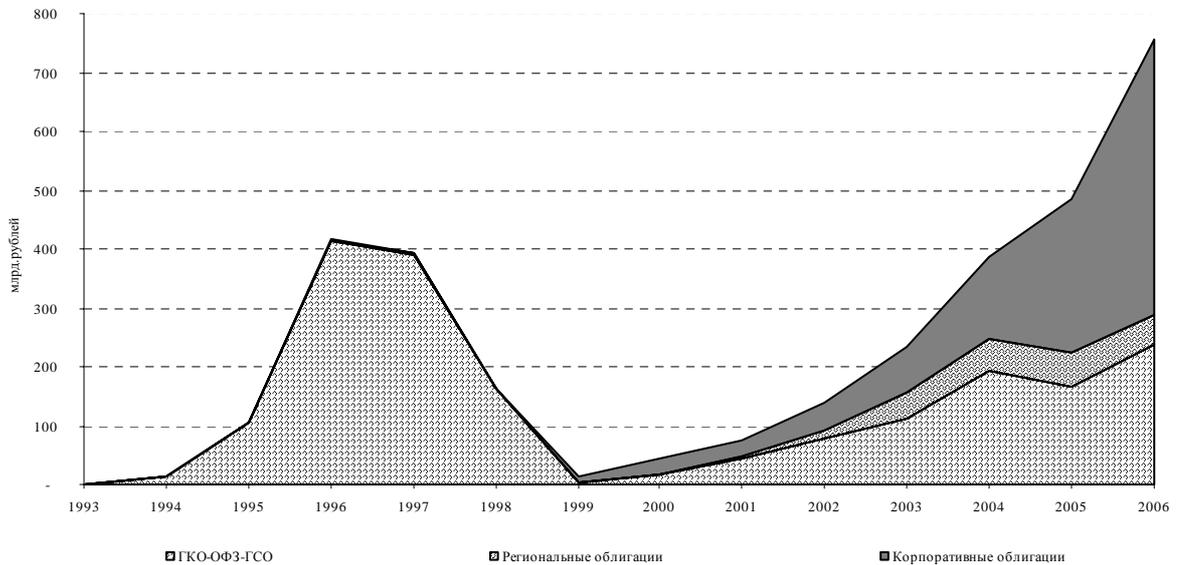


Источник: по данным Минфина России, CBonds и фондовых бирж.

**Рис. 8.** Объемы вторичных торгов облигациями на ММВБ

Объемы биржевых торгов облигациями в 2006 г. в 6 раз превысили максимум ликвидности рынка ГКО, установленный в 1997 г. За год объемы сделок с корпоративными облигациями на вторичном биржевом рынке увеличились в 2,9 раза, региональными и федеральными облигациями – соответственно в 1,7 и 1,1 раза. При этом факт отрицательной реальной доходности большинства выпусков облигаций не препятствовал росту ликвидности и размещений облигаций. Данное обстоятельство объясняется тем, что основными участниками этого рынка выступают банки и нерезиденты, распо-

лагающие возможностями использования различных спекулятивных стратегий для компенсации потерь «пассивного» владения данными ценными бумагами<sup>116</sup>. Приток ликвидности на рынок рублевых облигаций позволил эмитентам успешно размещать новые выпуски облигаций (рис. 9).



Источник: по данным Минфина России, CBonds и фондовых бирж.

Рис. 9. Объем размещений облигаций

Объем размещений облигаций в 2006 г. вырос в меньшей степени, чем обороты их вторичного рынка. Двигателем роста эмиссий долгового рынка стали корпоративные облигации, объем их размещений вырос с 260,6 млрд руб. в 2005 г. до 465,3 млрд руб. в 2006 г., или в 1,8 раза. Сумма эмиссии региональных облигаций в 2006 г. сократилась до 51,7 млрд руб. по сравнению с 56,8 млрд руб. в 2005 г., или на 9,9%. Эмиссия ОФЗ и государственных сберегательных облигаций (ГСО) в 2006 г. составила 237,6 млрд руб. по сравнению с 167,2 млрд руб. в предыдущем году, т.е. возросла на 42,1%. Наличие стабильной доходной базы федерального и региональных бюджетов снижает интерес органов власти к заемным средствам. Однако в отличие от ситуации с региональными облигациями, ОФЗ и ГСО являются главным активом, куда инвестируются резервы Пенсионного фонда РФ в части накопительной пенсионной системы, находящиеся под управлением Внешэкономбанка. По этой причине Минфин России вынужден наращивать эмиссии государственных облигаций даже в условиях огромного профицита федерального бюджета.

<sup>116</sup> Одной из наиболее популярных стратегий такого рода в мире, включая Россию, является «carry trade» – «переносная торговля», предполагающая заимствование средств по низким ставкам процентов, возможно в валюте, стоимость которой снижается, в целях последующего инвестирования данных ресурсов в более доходные финансовые активы (например, рублевые облигации).

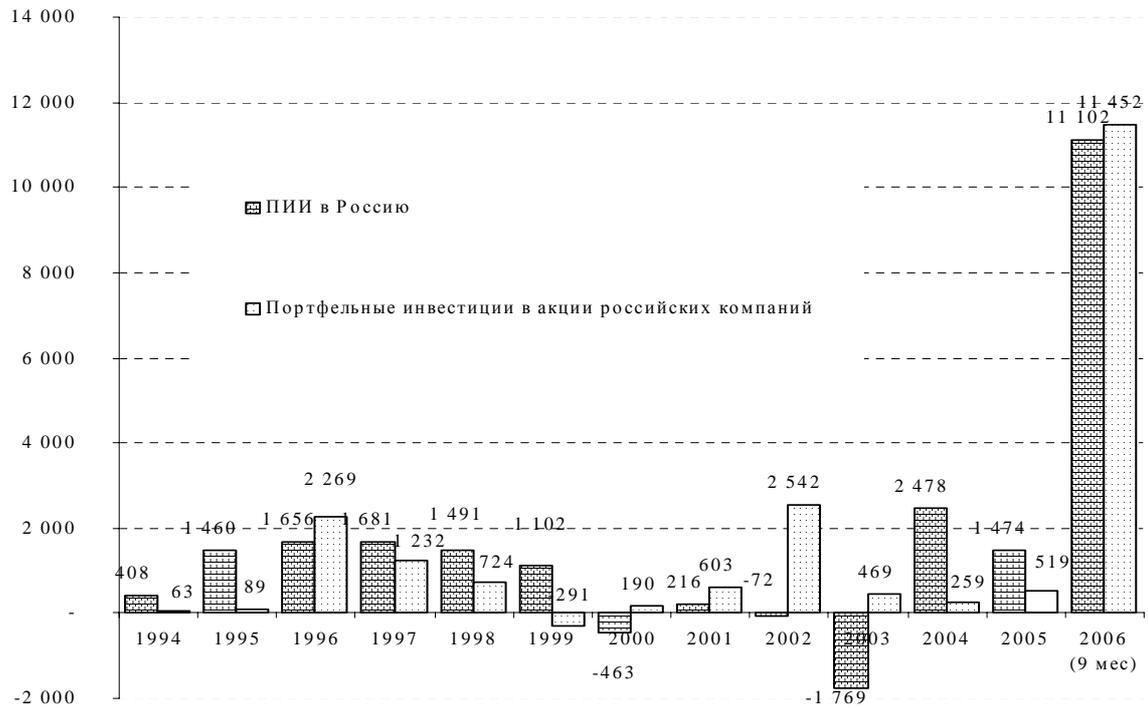
Общий объем рублевых облигаций в обращении, включая федеральные ценные бумаги, корпоративные и региональные облигации, вырос с 1,5 трлн руб. в 2005 г. до 2,2 трлн руб. в 2006 г., или в 1,4 раза.

Таким образом, несмотря на проблемы в институциональной сфере и в инвестиционном климате, российский фондовый рынок притягивает внимание иностранных инвесторов своими доходностью и бурным ростом количественных характеристик (ликвидности, капитализации, емкости). Указанный выше рост в разы количественных параметров рынка, однако, не повлияет напрямую на рост баллов при оценке российского фондового рынка по методике CalPERS в 2007 г., поскольку и сейчас по количественным характеристикам он имеет наивысший балл – 3.

Как было показано в обзоре ИЭПП за 2005 г., в России сохраняется непрозрачность информации о факторах роста финансового рынка. В отличие от многих стран в России по необъяснимым причинам не ведется статистика финансовых счетов, которая позволяет точно фиксировать участие разных категорий инвесторов в ценных бумагах российских эмитентов. В этих условиях анализировать меру влияния различных факторов на рост фондового рынка можно лишь по косвенным данным.

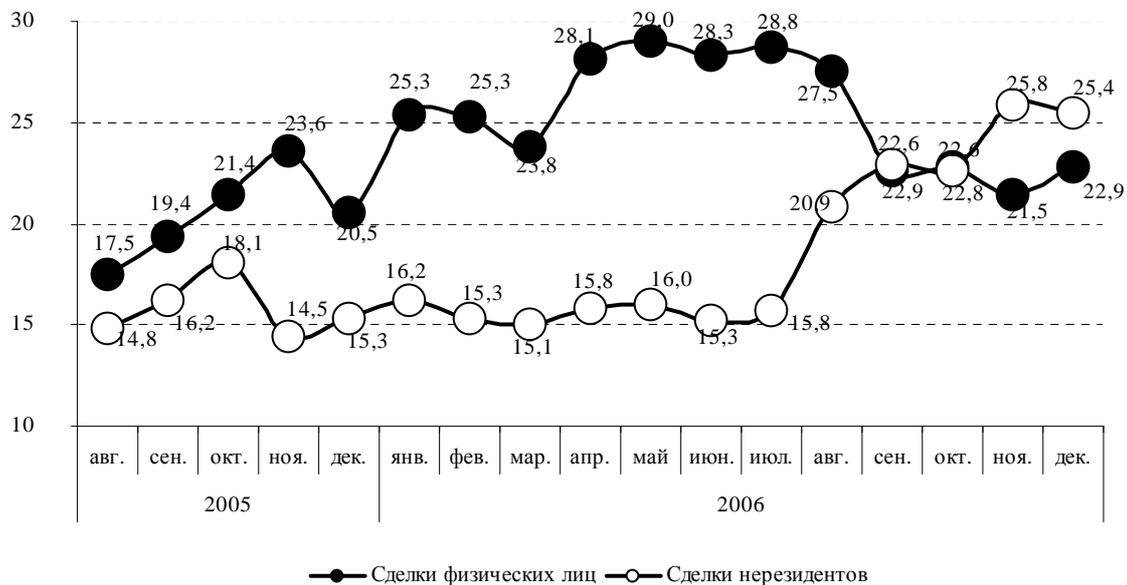
*Роль иностранных инвестиций на российском фондовом рынке.* Рост рынка акций в 2006 г. был обусловлен бурным ростом торговой активности нерезидентов, населения и российских институциональных инвесторов. При этом решающую роль, как и в 2005 г., сыграли нерезиденты. Привлекательность российского фондового рынка для нерезидентов была обусловлена не только высокой доходностью вложений в акции, но и такими факторами, как стабильная в целом макроэкономическая ситуация в стране за счет высоких цен на экспортируемое сырье, либерализация рынка акций ОАО «Газпром», укрепление курса рубля по отношению к доллару, отмена ограничений, установленных законодательством о валютном регулировании и валютном контроле, излишняя ликвидность, сложившаяся на глобальных рынках под воздействием низких процентных ставок. Влияние внешнего фактора на рынок акций российских эмитентов показано на *рис. 10*.

В 2006 г. наблюдался небывалый приток иностранного капитала в Россию. За 9 месяцев 2006 г. спрос нерезидентов на акции российских компаний увеличился в форме сальдо прямых иностранных инвестиций (ПИИ) на 11,1 млрд долл. и в виде портфельных инвестиций – на 11,5 млрд долл. Специфика классификации тех или иных вложений как ПИИ такова, что в эту категорию попадает основной поток инвестиций, осуществляемых хедж-фондами и фондами прямых инвестиций. По этой причине ПИИ в акции российских компаний мало чем отличаются от инвестиций портфельных.



Источник: по данным Платежного баланса Российской Федерации.

Рис. 10. Чистый импорт (+), экспорт (-) капитала в Россию, млн долл.



Источник: рассчитано по данным Фондовой биржи ММВБ.

Рис. 11. Доля физических лиц и нерезидентов в сделках с акциями на ММВБ, %

Рост влияния нерезидентов на биржевом рынке акций ММВБ, составляющего свыше 95% оборота российских бирж, показан на *рис. 11*.

В 2006 г. доля нерезидентов в стоимости сделок купли-продажи акций на Фондовой бирже ММВБ достигла 25,4%, превысив долю сделок, приходящихся на физических лиц (22,9%). При этом заметное повышение роли нерезидентов на ММВБ приходится на период после отмены ограничений на сделки с акциями нерезидентов, установленных ранее законодательством о валютном контроле и валютном регулировании.

Необходимо отметить, что на практике роль нерезидентов в сделках с акциями российских компаний на территории России еще выше. Дело в том, что многие крупные брокеры и банки приобретают акции на ММВБ от своего имени для их последующей перепродажи нерезидентам через офшорные компании<sup>117</sup>. Такие перепродажи акций оформляются в виде внебиржевых сделок, доля которых на рынке составляет около 20–30% от биржевого оборота акций на ММВБ. Через внебиржевые сделки также осуществляются и продажи акций нерезидентами. С учетом данного фактора, доля нерезидентов на рынке акций, по нашим расчетам, достигает почти 50%.

Проблема российского фондового рынка с точки зрения участия в нем иностранных портфельных инвесторов заключается в том, что он пока не стал объектом инвестирования со стороны крупнейших глобальных инвестиционных и пенсионных фондов, ориентированных на зарубежных розничных инвесторов. Специализирующиеся на России фонды обычно являются низко капитализированными и в большинстве своем имеют статус хедж-фондов или фондов, ориентированных на квалифицированных инвесторов (например, фонд Hermitage и фонды под управлением компании JPMorgan Fleming). По данным Росстата, на долю офшорных зон (Люксембург, Кипр, Виргинские и Каймановы острова) в 2006 г. приходилось 40% накопленных иностранных инвестиций в Россию.

По данным информационного портала EmerginPortfolio.com стоимость инвестиций портфельных инвестиционных фондов в Россию на начало 2006 г. составляла около 10 млрд долл. Данные о структуре зарубежных фондов инвестирующих в акции российских компаний приводятся в *табл. 17*.

Основными инвесторами в акции российских АО являются зарубежные инвестиционные фонды, специализирующиеся на вложении средств в акции компаний из развивающихся стран Европы, а также глобальные фонды развивающихся рынков. При этом в инвестициях в Россию доминируют инвестиционные фонды, зарегистрированные в Люксембурге, на которые приходится около 47% активов портфельных инвесторов в Россию, США (23%), Ирландии (8%), Австрии (7%) и на Каймановых островах (2%). Почти 60% активов составляют фонды, созданные в офшорных зонах (Люксембург, Ирландия, Каймановы острова и Гернси).

---

<sup>117</sup> Как было уже отмечено выше, по причине несовершенства российского налогового законодательства и другим факторам, нерезиденты предпочитают владеть акциями российских компаний не напрямую, а через офшорные зоны.

Таблица 17

**Структура иностранных портфельных инвесторов, инвестирующих в акции российских эмитентов, на начало 2006 г., в %**

Страна регистрации инвестиционных фондов	Специализация международных фондов				Всего
	Глобальные фонды развивающихся рынков	Европейские развивающиеся рынки	Европа, Дальний Восток и Африка	Международные рынки	
Австрия		10,8			6,8
Бельгия	0,1	0,4			0,3
Бермудские острова	0,0				0,0
Канада	0,2				0,1
Дания		1,1			0,7
Франция	1,9	1,9			1,8
Гернси	2,7	0,0			0,9
Ирландия	3,5	11,2		0,3	8,2
Джерси	0,4	0,0			0,1
Люксембург	31,8	56,9	100,0		46,6
Швейцария	1,0	1,5			1,3
Великобритания	9,2	4,8		0,4	6,0
США	49,3	4,7		99,6	23,0
Каймановы острова		3,0			1,9
Финляндия		1,3			0,8
Нидерланды		0,7			0,5
Швеция		1,7			1,1
<b>Всего</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Источник: www. EmerginPortfolio.com.

Указанные зарубежные инвестиционные фонды вкладывают средства в развивающиеся рынки на «пакетной» основе, стремясь диверсифицировать вложения между разными странами вне зависимости от макроэкономического положения тех или иных государств. Значимость фактора привлекательности развивающихся рынков в целом преобладает над значимостью особенностей отдельных развивающихся рынков, «страновой» подход обычно преобладает над отраслевым (индустриальным)<sup>118</sup>.

Преобладание среди иностранных инвесторов в Россию «страновой» стратегии формирования портфелей отрицательно влияет на качественную структуру рынка акций российских компаний, создавая феномен синхронного изменения их цен вне зависимости от показателей деятельности самих компаний. Это проявляется в близких к 1 коэффициентах бета большинства «голубых фишек», характеризующих степень отклонений доходности инвестиций в те или иные ценные бумаги от доходности фондовых индексов. В табл. 18 приводятся коэффициенты бета по 15 выпускам наиболее ликвидных акций, включенных в индекс ММВБ.

<sup>118</sup> Brooks R., Del Negro M. The Rise in Co movement across National Stock Markets: Market Integration or IT Bubble. Federal Reserve Bank of Atlanta. – Working Paper 2002-17a, September, 2002.

Таблица 18

## Коэффициенты бета российских «голубых фишек» в 2003–2006 гг.

	Коэффициенты бета				
	2003	2004	2005	2006	2003–2006
ОАО "Аэрофлот" (ao)	0,57	0,25	0,46	0,40	0,40
ОАО "АвтоВАЗ" (ao)	0,64	0,52	0,40	0,76	0,62
РАО "ЕЭС России" (ao)	1,14	1,00	0,98	1,07	1,06
РАО "ЕЭС России" (ап)	0,95	1,00	0,86	0,99	0,97
ГМК "Норильский Никель" (ao)	0,87	1,19	1,04	1,06	1,05
ОАО "Лукойл" (ao)	0,91	0,86	1,03	0,98	0,94
ОАО "Мосэнерго" (ao)	1,04	0,66	1,28	0,48	0,78
ОАО "Ростелеком" (ao)	0,98	0,82	0,87	0,65	0,81
Сберегательный банк РФ (ao)	0,75	0,71	0,79	1,07	0,85
Сберегательный банк РФ (ап)	0,54	0,60	0,99	1,00	0,78
ОАО "Газпромнефть" (ранее – «Сибнефть») (ao)	1,29	0,85	0,91	0,73	0,91
ОАО "Сургутнефтегаз" (ao)	1,22	0,90	1,13	1,21	1,11
ОАО "Сургутнефтегаз" (ап)	0,97	0,70	0,97	1,11	0,94
ОАО "Татнефть" (ao)	0,77	0,80	1,32	1,12	0,97
ОАО "Газпром" (ao)	0,75	0,65	0,71	1,03	0,81
<b>Среднее значение</b>	<b>0,89</b>	<b>0,77</b>	<b>0,92</b>	<b>0,91</b>	<b>0,87</b>
<b>Стандартное отклонение</b>	<b>0,23</b>	<b>0,23</b>	<b>0,26</b>	<b>0,25</b>	<b>0,18</b>

Источник: по данным российских фондовых бирж.

У большинства выпусков акций коэффициенты бета близки к 1, что свидетельствует о высоком уровне корреляции изменений их цен с доходностью индекса ММВБ. Средний по всем выпускам акций коэффициент бета составил 0,92 в 2005 г. и 0,91 в 2006 г., что свидетельствует о доминировании синхронности движения цен «голубых фишек» фондового рынка России<sup>119</sup>.

Синхронность движения акций не только препятствует использованию институциональными инвесторами и населением преимуществ диверсификации портфелей на внутреннем рынке, но и свидетельствует о проблемах эффективности управления крупнейшими корпорациями. В портфельной теории эффективность деятельности управляющих принято оценивать с помощью коэффициента альфа, показывающего отклонения фактической доходности портфеля от его потенциальной доходности в условиях заданной доходности базисного портфеля (например, индекса) и беты данного портфеля. Применение данного подхода к оценке эффективности управления российскими компаниями приводится в табл. 19.

<sup>119</sup> Справедливости ради заметим, что ряд аналитиков, например, А. Верников из «Атон-Лайн», отмечают, что в 2006 г. начала проявляться тенденция постепенного разрушения синхронности движения акций, что связано с появлением новых генераторов роста рынка в лице энергетических компаний и банков (комментарий в Quote.ru от 29.01.2007).

Таблица 19

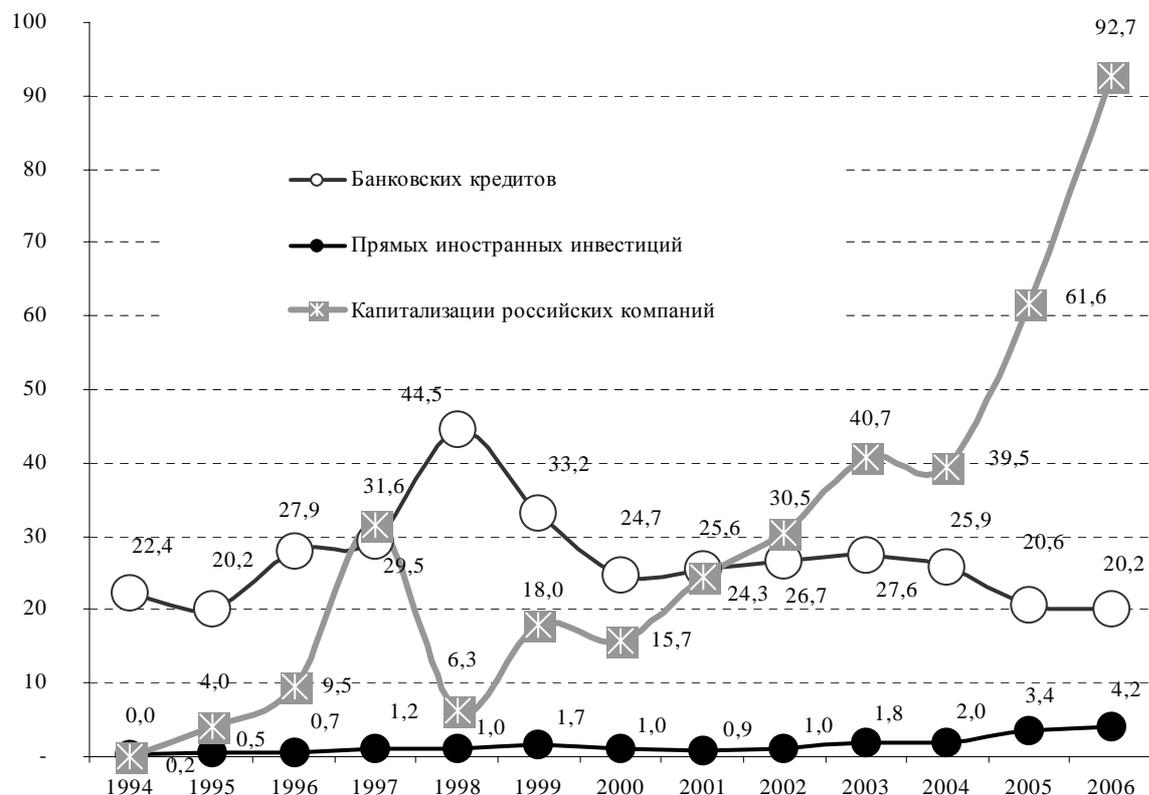
**Коэффициенты альфа российских «голубых фишек» в 2003–2006 гг.**

	Коэффициент альфа				
	2003	2004	2005	2006	2003–2006
ОАО "Аэрофлот" (ao)	0,13	0,22	-0,06	0,06	0,10
ОАО "АвтоВАЗ" (ao)	-0,07	-0,01	0,03	0,06	-0,01
РАО "ЕЭС России" (ao)	0,05	-0,05	-0,06	0,12	0,02
РАО "ЕЭС России" (ап)	0,12	-0,05	-0,04	0,15	0,04
ГМК "Норильский Никель" (ao)	0,27	-0,13	-0,04	-0,04	0,01
ОАО "Лукойл" (ao)	-0,05	0,06	0,04	-0,09	0,00
ОАО "Мосэнерго" (ao)	0,07	0,25	-0,31	0,00	0,03
ОАО "Ростелеком" (ao)	-0,01	-0,09	-0,11	0,31	0,03
Сберегательный банк РФ (ao)	-0,06	0,22	0,21	0,11	0,12
Сберегательный банк РФ (ап)	0,05	0,10	0,37	0,12	0,17
ОАО "Газпромнефть" (ранее – «Сибнефть») (ao)	-0,18	-0,02	-0,12	-0,11	-0,10
ОАО "Сургутнефтегаз" (ao)	-0,02	0,05	-0,11	-0,15	-0,05
ОАО "Сургутнефтегаз" (ап)	-0,04	0,09	-0,02	-0,17	-0,02
ОАО "Татнефть" (ao)	-0,04	0,07	0,02	-0,13	0,00
ОАО "Газпром" (ao)	0,03	0,26	0,21	-0,04	0,12
<b>Среднее значение</b>	<b>0,02</b>	<b>0,06</b>	<b>0,00</b>	<b>0,01</b>	<b>0,03</b>
<b>Стандартное отклонение</b>	<b>0,11</b>	<b>0,13</b>	<b>0,16</b>	<b>0,14</b>	<b>0,07</b>

Источник: по данным российских фондовых бирж.

В среднем по 15 крупнейшим компаниям в 2005–2006 гг. коэффициент альфа был равен 0, что показывает отсутствие какого-либо вклада со стороны их менеджмента в отклонение динамики цен акций этих компаний от индекса, т.е. среднерыночного показателя. В 2006 г. по многим компаниям, например, ГМК «Норильский Никель», Лукойл, Газпромнефть, Сургутнефтегаз, Татнефть и Газпром, коэффициент альфа был отрицательным.

*Взаимодействие фондового рынка и банковской системы.* За 11 месяцев 2006 г. вложения банков в акции увеличились на 65,6 млрд руб., или 2,4 млрд долл., что представляет собой весьма скромную величину на фоне данных, характеризующих рост капитализации и ликвидности фондового рынка. При этом продолжал увеличиваться разрыв между уровнем развития фондового рынка и потенциалом банковской системы. На рис. 12 приводятся данные о доле внутренних банковских кредитов, капитализации и прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в ВВП России.

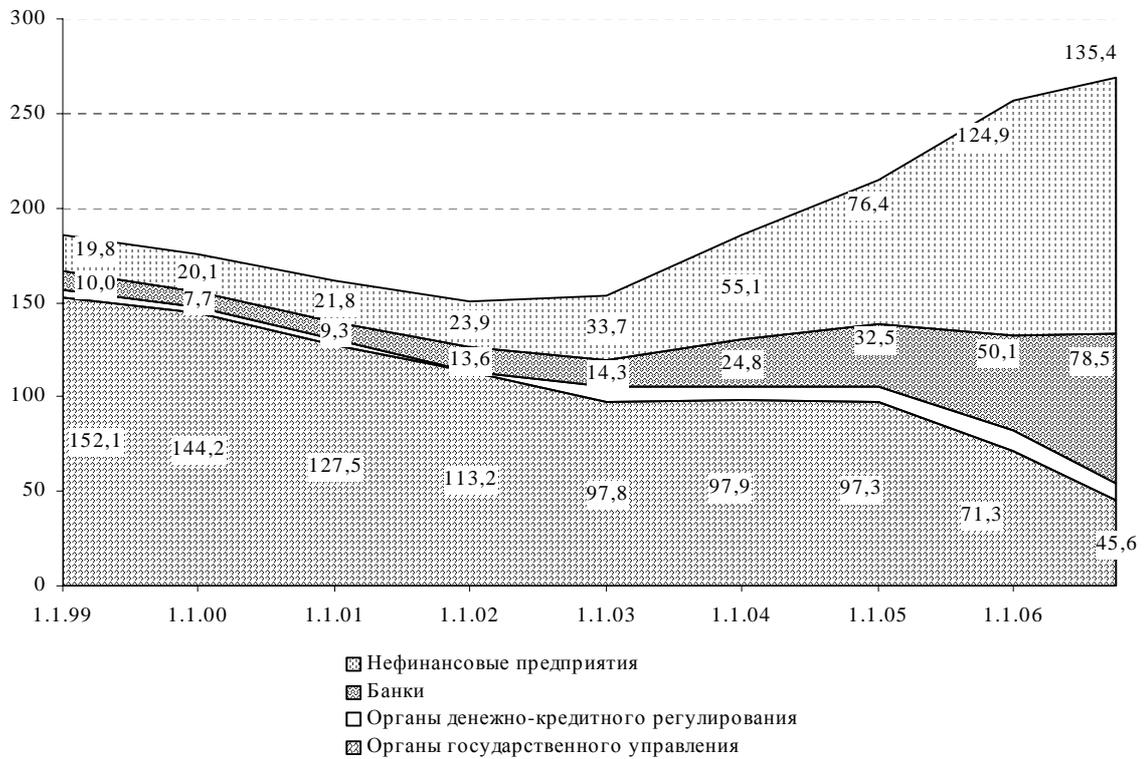


Источник: по данным ЦБР, Росстата, Всемирного банка и ЮНКТАД.

**Рис. 12. Удельный вес кредитов банков, ПИИ и капитализации в ВВП России, %**

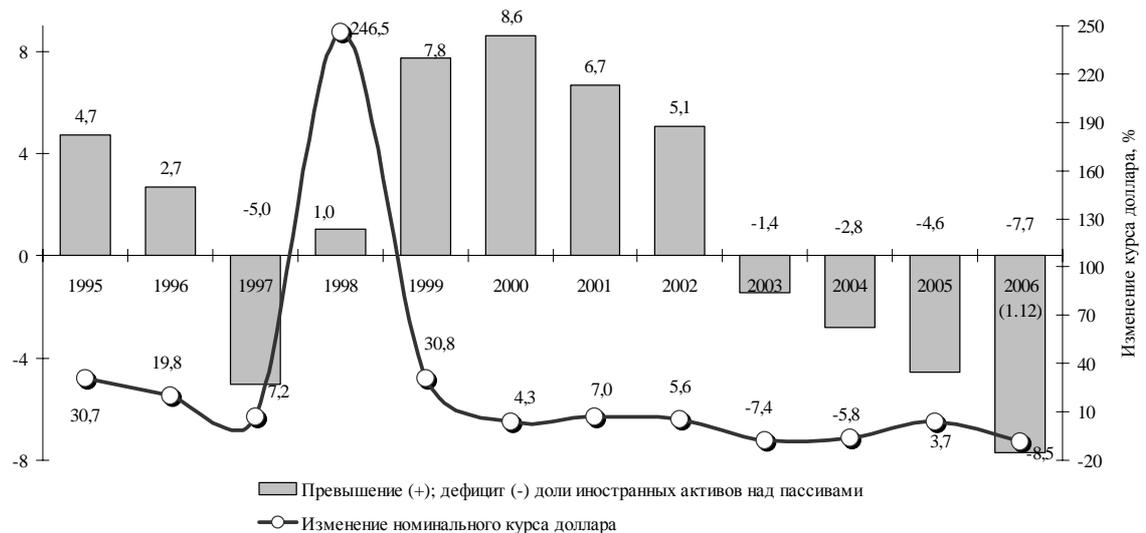
В 2006 г. доля капитализации в ВВП в 2006 г. увеличилась до 92,7% по сравнению с 61,5% за предшествующий год. В этом же году Россия стала одним из мировых лидеров по привлеченным ПИИ. На этом фоне доля внутреннего кредита в ВВП за год, снизившаяся в 2005 г. с 25,9 до 20,6% ВВП, в 2006 г. осталась практически на уровне прошлого года. Разрыв между показателями капитализации и внутреннего кредита свидетельствует о серьезных диспропорциях между уровнем развития банковской системы и ростом российских компаний.

*Рост внешнего долга российских компаний.* Недостаток внутренних кредитных ресурсов заставлял банки и нефинансовые компании активно прибегать к займам на внешнем рынке. При этом банки заимствовали значительно более активно, чем нефинансовые компании. Это привело к существенным изменениям внешнего долга России и российских компаний в 2006 г. (рис. 13).



Источник: по данным ЦБР и Минфина России.

Рис. 13. Внешний долг Российской Федерации в 1999-2006 гг., млрд долл.

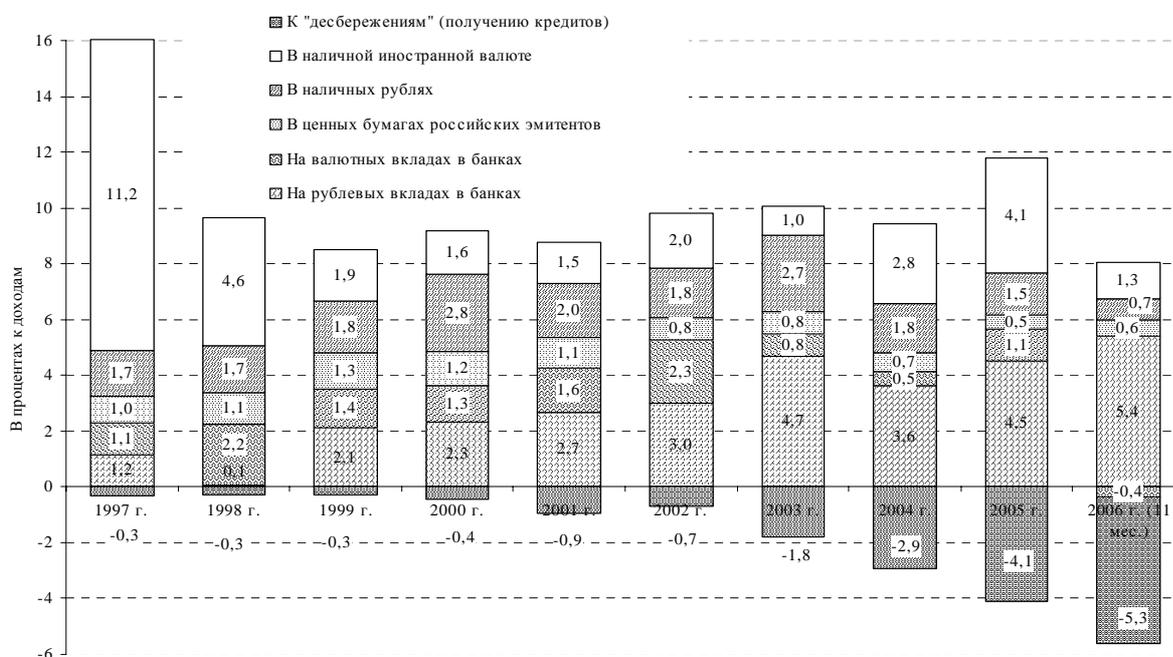


Источник: расчет по данным Банка России.

Рис. 14. Превышение (+) и дефицит (-) иностранных активов банков над пассивами (доля, % от стоимости активов (пассивов) банков)

В 2006 г. внешняя задолженность нефинансовых компаний и коммерческих банков составила соответственно 135,4 млрд долл. и 78,5 млрд долл. За год долг нефинансовых компаний увеличился на 8,4%, банков – на 56,7%, т.е. рост внешних долгов банков значительно опережал внешние заимствования нефинансовых организаций. В результате в 2006 г. продолжали накапливаться серьезные диспропорции в структуре активов и пассивов банковской системы, что показано на *рис. 14*.

В 2006 г. зафиксировано существенное превышение доли иностранных пассивов банков над долей соответствующих активов, что явилось следствием реализации стратегии банков, направленной на ускоренное формирование их обязательств в валюте и их реинвестированию в рублевые активы. Риск такой политики для банков состоит в том, что в случае заметного падения курса рубля, падения доходности рублевых активов или удорожания заимствований в иностранной валюте банки могут столкнуться с проблемой ликвидности. Наличие дисбаланса между валютными активами и пассивами банков явилось одной из главных причин краха крупнейших российских банков в августе 1998 г. в условиях резкой девальвации рубля. В 2006 г. аналогичный дисбаланс между активами и пассивами банков существенно превышает его масштабы накануне кризиса 1998 г. В 1997 г. он составлял 5,0% от стоимости активов (пассивов) банков, а в 2006 г. достиг 7,7%. Это свидетельствует о росте рисков ликвидности банков и уязвимости их финансового положения в случаях существенных изменений внешних факторов на валютном и кредитном рынках.



Источник: расчеты по данным ЦБР и Росстата.

*Рис. 15. Склонность населения к сбережениям в 1997–2006 гг.*

*Низкий уровень сбережений населения в ценных бумагах.* Как было показано на *рис. 11*, доля населения в биржевых сделках на ММВБ по стоимости в 2006 г. составляла около 20%. Население является одним из двигателей Интернет-торговли, граждане активно используют возможности маржинального кредитования для увеличения доходности и объемов операций на фондовом рынке. По данным ММВБ количество физических лиц, работающих на рынке в конце 2006 г., составило 250 тыс. человек, что в 2,5 раза превышает их численность на начало года.

Однако данные статистики об инвестициях населения в ценные бумаги по итогам за 11 месяцев 2006 г., приводимые на *рис. 15*, показывают, что вклад населения в рост российского фондового рынка в 2006 г. был весьма умеренным.

Доля доходов населения, инвестированных в ценные бумаги в 2006 г., составила 0,6%, что в 3 раза меньше по сравнению с уровнем кризисного 1998 г. Согласно данным Росстата, прирост чистых инвестиций населения в ценные бумаги в 2006 г. достиг 87,3 млрд руб., или 3,2 млрд долл., что почти на 1/3 больше, чем в прошлом году. Сбережения населения в ценных бумагах в 2006 г. превышают прирост активов банков в акциях, однако на фоне годового прироста капитализации в сумме 426 млрд долл. и прироста ликвидности биржевого рынка акций в размере 397 млрд долл. выглядят весьма скромно. Всего же стоимость ценных бумаг у населения в 2006 г. достигла 20 млрд долл.

Отметим также, что предварительные данные за 2006 г. на *рис. 15* показывают две негативные тенденции в склонности населения к сбережениям в финансовых активах в 2006 г.: снижение показателя общей склонности к сбережениям с 11,7% доходов в 2005 г. до 8,0% в 2006 г., а также резкий рост задолженности населения по кредитам банков, которая в 2006 г. достигла 5,3% доходов населения и практически сравнялась с суммой банковских депозитов населения в рублях.

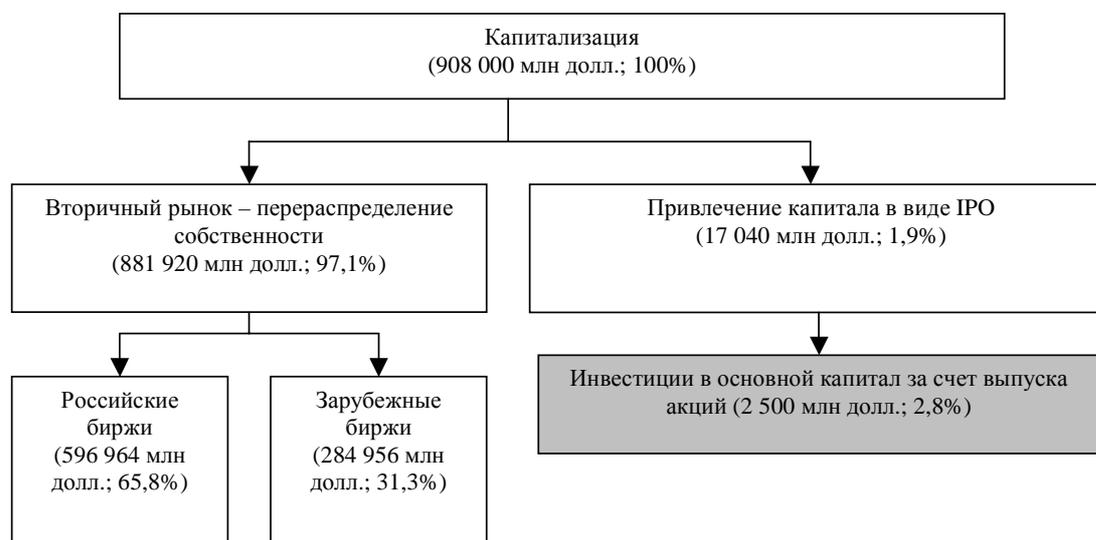
Бурный рост фондового рынка, привлечение ресурсов путем размещения корпоративных облигаций и IPO акций в идеальной ситуации должны способствовать росту инвестиций и экономическому подъему. Однако для того, чтобы эта связь работала, привлекаемые компаниями на фондовом рынке инвестиции должны становиться инвестициями реальными, т.е. направляться на создание новых мощностей, основных фондов и производственных запасов. Подчеркивая данную связь между инвестициями и экономическим ростом, лауреат Нобелевской премии по экономике неокейнсианец П. Самуэльсон отмечал, что «инвестиции ... осуществляются только тогда, когда создается реальный капитал»<sup>120</sup>. Другими словами, генератором экономического роста выступает основной капитал.

В этом смысле загадка российского фондового рынка 2005–2006 гг., для которого характерен бурный рост IPO и размещений корпоративных облига-

---

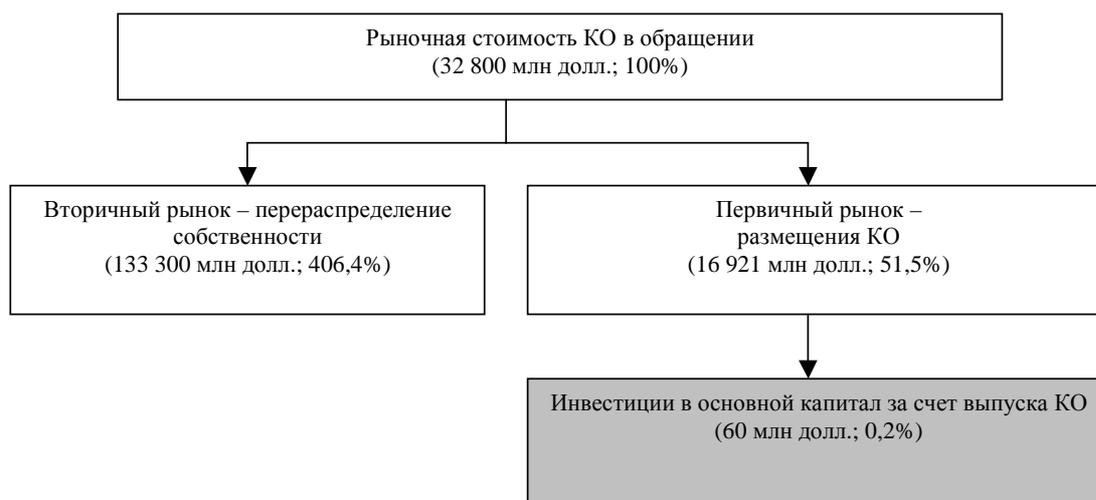
<sup>120</sup> Самуэльсон Пол Э., Нордхаус Вильям Д. Экономике: Пер. с англ.: 16-е изд.: Издательский дом «Вильямс», 2005. – с. 389.

ций, состоит в том, что его работа пока не приводит к росту реального капитала. На рис. 16 и 17 приводятся сводные данные о капитализации, ликвидности и объемах эмиссии акций и корпоративных облигаций российских компаний.



*Примечание.* \* Оценка с учетом данных фондовых бирж за 2006 г. и отчета Росстата по итогам 9 месяцев 2006 г.

**Рис. 16.** Параметры рынка долевых ценных бумаг российских компаний в 2006 г.\*



*Примечание.* \* Оценка с учетом данных фондовых бирж за 2006 г. и отчета Росстата по итогам 9 месяцев 2006 г.

**Рис. 17.** Параметры рынка рублевых корпоративных облигаций (КО) в 2006 г.\*

В 2006 г. в процессе IPO компании из России привлекли порядка 17 млрд долл., а путем размещения рублевых облигаций – еще около 17 млрд долл. При этом, согласно данным Росстата из 17 млрд долл., полученных от размещения акций только 2,5 млрд долл., или 14,7% от собранных средств были направлены на инвестиции в основной капитал. Еще более парадоксальной является статистика использования 17 млрд долл., вырученных от размещения корпоративных облигаций. Только 60 млн долл. из указанной суммы, или 0,4%, пошло на увеличение основного капитала. Конечно, можно сделать скидку на неточности в данных официальной статистики, однако в целом это вряд ли скорректирует основной вывод: средства, получаемые путем эмиссии акций и облигаций, не инвестируются в основной капитал и соответственно не влияют на экономический рост.

О направлении использования данных ресурсов можно высказать гипотезу. Основной поток данных средств направляется на рефинансирование долгов и приобретение активов у их действующих владельцев. На современном российском фондовом рынке происходят процессы, которые в конце 1980-х годов имели место на рынке США, известные как финансирование сделок LBO (leverage-buy-out) за счет эмиссии мусорных облигаций и IPO. Суть сделок состояла в массовом заимствовании средств на фондовом рынке с использованием кредитного рычага в целях скупки компаний и приобретения их активов. Главный риск подобных сделок – низкая эффективность приобретаемых компаний, которая может оказаться недостаточной, чтобы расплатиться с долгами на их покупку. В США рынок мусорных облигаций завершился громким крахом компаний-заемщиков в 1989 г.

\* \* \*

Таким образом, можно более конкретно сформулировать суть «дилеммы Клода Фролло», с которой сталкиваются иностранные и российские инвесторы, принимая решение об инвестировании в акции и облигации российских эмитентов. За несколько лет российский фондовый рынок показал выдающиеся результаты по доходности, росту ликвидности и капитализации. Это не может не привлекать внимания и не будоражить воображение инвесторов. Однако всякий раз, принимая решение об инвестировании, они должны понимать, что, при покупке финансовых инструментов российских компаний они часто приобретают не умение менеджеров, а способность государства поддерживать высокие доходы контролируемых им корпораций за счет ажиотажного спроса на энергоносители и иные сырьевые ресурсы. При этом рост доходности финансовых инструментов нередко подогревается притоком новой ликвидности, нежели повышением эффективности деятельности корпораций.

Применительно к крупным иностранным инвесторам из такой ситуации возможны два основных пути. Первый, оптимистичный, состоит в том, что рост доли иностранных стратегических и портфельных инвесторов в акциях и облигациях российских компаний трансформирует в позитивную сторону мо-

дель корпоративного управления, что в итоге будет способствовать становлению конкурентных рыночных отношений в российской экономике. Второй, пессимистичный, – история LTCM может повториться.

Другой интересный вопрос – какое решение о целесообразности инвестирования в ценные бумаги российских эмитентов в марте-апреле 2007 г. примет фонд CalPERS? Наше предположение – будет дано добро инвестициям на российском фондовом рынке. Это было бы важным позитивным сигналом при оценке перспектив развивающихся рынков в целом и России в частности. В конце концов перед красотой Эсмеральды было трудно устоять.

### **5.5. Рынок жилья**

Общим фоном для процессов, происходивших в прошлом году на рынке жилья, стали в целом позитивные итоги социально-экономического развития страны в 2006 г.

В целом макроэкономическая ситуация характеризовалась замедлением темпов инфляции, предсказуемостью обменного курса рубля, продолжением постепенной дедолларизации экономики, укреплением бюджетной системы страны, высокими темпами роста ВВП. В течение большей части прошедшего года значительную поддержку экономике в целом и рынку недвижимости в частности оказывали высокие мировые цены на нефть, зафиксирована рекордная величина показателя чистого ввоза капитала частным сектором.

К этому необходимо добавить активное развитие фондового рынка и рынка коллективных инвестиций, что определенным образом влияло на состояние рынка жилья. В условиях падения курса доллара, низких процентных ставок по депозитам в банковской системе, недоступности и рискованности вложений в недвижимость (включая доленое строительство) довольно большие группы населения трансформировали накопленные сбережения в появляющиеся на рынке ценные бумаги и стали пайщиками в паевых инвестиционных фондах (ПИФах).

Этому способствовал рост количества публичных размещений акций (IPO), к которым стали прибегать и крупные компании с долей государства в капитале (в 2006 г. – «Роснефть», в 2007 г. – Сбербанк и Внешторгбанк), привлекая часть средств населения, которые потенциально могли быть инвестированы в жилье. В последнем случае люди, как правило, ориентируются на долгосрочное владение ценными бумагами, выбирая стратегию низкой доходности при большей надежности, которая может достигаться за счет непосредственного (минуя посредников и коллективных инвесторов) обладания правом собственности на акции компаний, с преобладающей долей государства в их капитале, что рассматривается как дополнительная гарантия сохранности вложений.

В отличие от фондового рынка рынок коллективных инвестиций отчасти связан с жильем. По оценкам Национальной лиги управляющих, на октябрь 2006 г. в России было зарегистрировано 610 ПИФов с 300 тыс. пайщиков и суммарной стоимостью активов 404,9 млрд руб. 16% этой величины (или

64,9 млрд руб.) приходится на долю закрытых паевых фондов недвижимости (ЗПФН), которые, появившись три года назад, направляют аккумулированные средства на вложение в недвижимость, включая жилье<sup>121</sup>. Ежегодно количество закрытых фондов удваивается. По данным за 10 месяцев 2006 г., большую часть появившихся с начала года 158 новых ПИФов составили именно ЗПФН, хотя по темпам притока средств они несколько уступали открытым. Средний размер закрытого ПИФа имеет тенденцию к снижению (634 млн руб. на конец III квартала 2006 г.), а открытого – к росту (266 млн руб. на ту же дату)<sup>122</sup>. Снижается в закрытых ПИФах и порог для вхождения в него, что делает их более доступным для инвестирования физических лиц.

Доходность ЗПФН зависит от их специализации и соответствующих рисков. Наименее прибыльны рентные фонды, занимающиеся сдачей недвижимости в аренду, гораздо выше доходность у девелоперских и строительных фондов, ведущих строительство жилья на собранные средства. Свою нишу занимают ипотечные фонды, работающие с такими финансовыми инструментами, как закладные, операции с которыми начало также Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК). Таким образом, ЗПФН, будучи связанными с рынком жилья, могут выступать и в качестве его конкурента, отвлекая средства от основного сегмента реальных сделок в натуральном виде. В ближайшие годы фактор развития финансовых рынков (в широком смысле), безусловно, необходимо учитывать для оценки перспектив развития рынка жилья.

Сложившаяся стабильность макроэкономических параметров явилась позитивным сигналом для операторов и клиентов рынка недвижимости.

#### *5.5.1. Общая ситуация на рынке жилья и динамика цен в 2005–2006 гг.*

Обобщенной характеристикой ситуации на рынке жилья могут служить данные табл. 20, где представлена величина средней цены предложения квартир в городах России в конце 2004 г., 2005 г. и 2006 г. (в долларовом исчислении), рассчитанной по данным сертифицированных Российской гильдией риэлторов (РГР) аналитиков рынка недвижимости<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> Крол Н. Инвестор спит, а денежки идут // Квартирный ряд. 1–7 февраля 2007 г. № 4 (627). С. 10.

<sup>122</sup> Удвоение ПИФов // СНИП. Строительство. Недвижимость. Инвестиции. Проекты. № 02 (02). Декабрь 2006. С. 67.

<sup>123</sup> Расчеты проведены по данным Г.М. Стерника и данным сертифицированных РГР аналитиков рынка недвижимости: А.Г. Бекетова, А.Ю. Сапожникова (независимые аналитики), В.М. Луцкова, Л.М. Казимир, Н.А. Ащеуловой (АКЦ «МИЭЛЬ-Недвижимость» (Москва и Московская область)), М.З. Бимона, С.В. Бобашева («Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург)), М.А. Хорькова, А.А. Антасюка (Екатеринбург), А.А. Степановой (САН «ЭКСПЕРТ» (Уфа)), А. Черемных (УК «АССА-Строй» (Ижевск)), П.Л. Смелова, М.В. Высоцкой («Сибкакадемстрой Недвижимость»), Е.А. Ермолаевой (RID Analitik (Новосибирск)), А.А. Чемоданова («Триумф» (Нижний Новгород)), В.М. Трошиной (КГ «ЛЕКС» (Тюмень)), А.М. Чумакова («Титул» (Ростов-на-Дону)), Р.М. Давлетшиной («Перспектива консалтинг» (Пермь)), В.Н. Каминского (ТИТАН (Тверь)), С.В. Таруты («Омскмедиа» (Омск)), С.В. Блинковой (ИКПКГ «Жилье» (Пенза)), Е.Р. Гамовой,

Таблица 20

## Динамика средней цены предложения квартир в 2004–2006 гг.

Город (регион)	долл. за 1 кв. м			Индекс		
	декабрь 2004 г.	декабрь 2005 г.	декабрь 2006 г.	декабрь 2005 г./ декабрь 2004 г.	декабрь 2006 г./ декабрь 2005 г.	декабрь 2006 г./ декабрь 2004 г.
Москва	1953	2658	4828	1,361	1,816	2,472
Санкт-Петербург	1083	1180	2593	1,090	2,197	2,394
Московская область	908	1121	2522	1,235	2,250	2,778
Екатеринбург	882	1062	2415	1,204	2,274	2,738
Уфа	766	997	2074	1,302	2,080	2,708
Ижевск	–	–	1837	–	–	–
Новосибирск	748	1012	1658	1,353	1,638	2,216
Нижний Новгород	579	720	1650	1,243	2,292	2,850
Тюмень	–	864	1600	–	1,852	–
Ростов-на-Дону	656	861	1550	1,313	1,800	2,363
Пермь	680	882	1430	1,297	1,621	2,102
Тверь	542	688	1370	1,269	1,991	2,527
Омск	518	676	955	1,305	1,413	1,844
Пенза	–	543	890	–	1,639	–
Ульяновск	405	486	859	1,20	1,768	2,121
Шахты (Ростовская область)	–	–	480	–	–	–
<i>Города Московской области</i>						
Химки	1237	1589	3254	1,285	2,047	2,630
Одинцово	1128	1474	3228	1,307	2,190	2,862
Красногорск	1050	1365	3071	1,300	2,250	2,925
Подольск	832	1081	2461	1,299	2,276	2,957
Раменское	753	979	2215	1,300	2,263	2,942
Солнечногорск	697	902	1922	1,294	2,131	2,757
Наро-Фоминск	705	843	1901	1,196	2,255	2,696
Серпухов	571	695	1317	1,217	1,895	2,306
Можайск	486	604	1110	1,243	1,838	2,284

На протяжении 2004–2006 гг., как и можно было ожидать, лидерство по ценам на жилье в абсолютном измерении удерживали столичные регионы (Москва, Московская область и Санкт-Петербург). Не намного от них отставал Екатеринбург. Далее шла целая группа городов, являющихся центрами регионов. С ними вполне были сопоставимы цены на жилье в городах Подмосковья, среди которых явно выделялись наиболее территориально близкие к Москве Химки, Одинцово, Красногорск, где уровень цен (более 1 тыс. долл./кв.м) уже в декабре 2004 г. превышал средний по Московской области, а в конце 2005 г. и 2006 г. превысил и уровень Санкт-Петербурга.

Если в 2005 г. психологически важный рубеж в 1 тыс. долл./ кв. м был превзойден только в Московской области (в целом и в Подольске), в Екатеринбурге и Новосибирске, то в 2006 г. к ним присоединилось подавляющее большинство городов, представленных в выборке городов, представленных в табл. 20. Исключение составили Омск, Пенза и Ульяновск. В Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Уфе, Подмосковье (в целом), а также в Подольске и Раменском цены на жилье перешагнули отметку 2 тыс. долл./кв.м, в

Химках, Одинцове, Красногорске – 2 и 3 тыс. долл./кв.м, а в Москве – 3 и 4 тыс. долл./кв.м.

Необходимо отметить, что в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде и Твери цены по-прежнему номинируются в долларах. В Екатеринбурге и Ростове-на-Дону в 2006 г. произошла дедолларизация рынка жилья. В остальных городах выборки цены традиционно номинируются в рублях.

По итогам 2006 г. более чем вдвое выросли цены на жилье в Нижнем Новгороде, Уфе, Екатеринбурге, Санкт-Петербурге и Московской области (не только в целом, но и почти во всех городах, кроме наиболее отдаленных от Москвы Серпухове и Можайске). В этих двух городах, как и в Твери, Тюмени, Москве, Ростове-на-Дону, Ульяновске, прирост цен находился в интервале между 70 и 100%. Более умеренная динамика наблюдалась в Пензе, Новосибирске и Перми (62–64%). Наконец, наименьшая величина увеличения цен на жилье была отмечена в Омске (41%).

Такой стремительный рост продолжается, по крайней мере, уже два года, причем во всех (без исключения) городах выборки темпы роста цен на жилье в 2006 г. были выше, нежели в 2005 г. В итоге за 2005–2006 гг. цены выросли более чем в 2 раза во всех городах выборки (кроме Омска, где этот показатель составил 1,84 раза). В группу городов с наиболее высокими темпами роста цен (в 2,6–3 раза) входят Нижний Новгород, Екатеринбург, Уфа, Московская область (в целом и большинство ее городов, кроме Серпухова и Можайска). Наименьший рост цен наблюдался в Перми и Ульяновске (примерно в 2,1 раза). Между указанными полюсами находились Тверь, Москва, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Серпухов, Можайск, Новосибирск, где темп роста цен по итогам двух лет составил 2,2–2,5 раза.

Напомним, что в ушедшем году потребительские цены выросли на 9%. Средний номинальный курс доллара в декабре 2005 г. составил 28,81 руб., тогда как в декабре 2006 г. – 26,29 руб. Следовательно, индекс девальвации рубля к доллару в 2006 г. составил 0,91. Соответственно, индекс инфляции доллара в России за 2006 г. составил 1,195. Таким образом, в истекшем году доллар в России продолжал обесцениваться, причем темпы падения его покупательной способности заметно возросли, оказавшись в 2006 г. вдвое больше (более 16%), чем в 2005 г. (около 7%), превзойдя аналогичный показатель за 2004 г. (15%). Если рассматривать двухлетний период 2005–2006 гг., то индекс девальвации рубля к доллару составил 0,94, а индекс инфляции доллара за эти 2 года – 1,286, покупательная способность доллара упала более чем на 22%.

Что касается индекса реальных цен (очищенных от инфляции как рубля, так и доллара) на жилье (индекс IGS)<sup>124</sup>, то его величина по итогам 2005 г.,

---

<sup>124</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

2006 г., 2005–2006 гг. относительно декабря 2004 г. для городов выборки представлена в табл. 21.

Таблица 21

**Динамика средней цены предложения квартир в 2004–2006 гг.**

Город (регион)	Индекс номинальных цен			Индекс IGS			
	декабрь 2005 г./ декабрь 2004 г.	декабрь 2006 г./ декабрь 2005 г.	декабрь 2006 г./ декабрь 2004 г.	декабрь 2005 г./ декабрь 2004 г.	декабрь 2006 г./ декабрь 2005 г.	декабрь 2006 г./ декабрь 2004 г.	
	Москва	1,361	1,816	2,472	1,265	1,520	1,922
	Санкт-Петербург	1,090	2,197	2,394	1,013	1,838	1,862
Московская область	1,235	2,250	2,778	1,148	1,882	2,160	
Екатеринбург	1,204	2,274	2,738	1,119	1,903	2,129	
Уфа	1,302	2,080	2,708	1,210	1,741	2,106	
Новосибирск	1,353	1,638	2,216	1,257	1,371	1,723	
Нижний Новгород	1,243	2,292	2,849	1,155	1,918	2,215	
Тюмень	–	1,852	–	–	1,550	–	
Ростов-на-Дону	1,313	1,800	2,363	1,220	1,506	1,837	
Пермь	1,297	1,621	2,102	1,205	1,356	1,634	
Тверь	1,269	1,991	2,527	1,179	1,666	1,965	
Омск	1,305	1,413	1,844	1,212	1,182	1,433	
Пенза	–	1,639	–	–	1,274	–	
Ульяновск	1,200	1,767	2,120	1,115	1,479	1,649	
<i>Города Московской области</i>							
Химки	1,285	2,047	2,630	1,194	1,713	2,045	
Одинцово	1,307	2,190	2,862	1,215	1,832	2,226	
Красногорск	1,300	2,250	2,925	1,208	1,883	2,274	
Подольск	1,299	2,276	2,957	1,207	1,905	2,300	
Раменское	1,300	2,263	2,942	1,208	1,894	2,288	
Солнечногорск	1,294	2,131	2,757	1,203	1,783	2,144	
Наро-Фоминск	1,196	2,255	2,696	1,111	1,887	2,096	
Серпухов	1,217	1,895	2,306	1,131	1,586	1,793	
Можайск	1,243	1,838	2,284	1,155	1,538	1,776	

В 2006 г. в наибольшей степени (более чем в 1,9 раза) индекс IGS вырос в Нижнем Новгороде, Екатеринбурге и Подольске. В Санкт-Петербурге, Уфе, Московской области в целом, а также в Раменском, Наро-Фоминске, Красногорске, Одинцове, Химках величина индекса IGS находилась в интервале от 1,7 до 1,9. Несколько отстала от этой группы городов Тверь, где реальные цены на жилье выросли в 1,67 раза. В Серпухове, Тюмени, Можайске, Москве, Ростове-на-Дону реальные цены на жилье выросли в 1,5–1,6 раза, в Ульяновске, Новосибирске, Перми, Пензе и Омске – менее чем в 1,5 раза. Наименьшее значение индекса IGS зафиксировано в Омске (1,182).

Если же брать итоги двухлетнего периода 2005–2006 гг., то можно констатировать более чем двукратный рост реальной стоимости жилья в Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, Уфе и Московской области (в целом и в большинстве городов, кроме Серпухова и Можайска). Чуть меньше 2 было значение индекса IGS для рынка жилья Твери и Москвы. Во всех остальных городах (кроме Омска) выборки цены на жилье с поправкой на долларовую инфляцию выросли более чем в 1,5 раза. В Омске величина индекса IGS составила

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.

1,433. Этот город по показателям и номинальной, и реальной стоимости жилья является нижним полюсом выборки. Возглавляют же ее подмосковные Подольск, Раменское и Красногорск, вследствие чего Московская область по темпам роста стоимости жилья по итогам 2006 г. и 2005–2006 гг. обогнала Москву, тогда как в 2003 и 2005 гг. индекс IGS был выше в Москве, а в 2002 и 2004 гг. темпы роста этих показателей в обоих субъектах РФ были примерно одинаковыми.

Говоря об особенностях динамики рынка жилья в столичном регионе, необходимо отметить, что он переходит к новой стадии своего развития – к стабилизации.

Предшествующий момент слома тенденций пришелся на июнь 2005 г., когда возобновился рост цен после стагнации на рынке, начавшейся с июня 2004 г. Напомним, что в Москве подъем цен наметился уже в 1-м полугодии 2005 г., а во 2-м полугодии он перешел в стремительный рост, продолжавшийся нарастающими темпами (8–10% в месяц) все 1-е полугодие 2006 г. и снижающимися темпами – 2-е полугодие (вплоть до прекращения роста в ноябре – декабре). В Московской области рост цен начался в сентябре – октябре 2005 г., темпы роста увеличивались до 12–14% до сентября 2006 г. и перестали расти в декабре.

Причины и факторы возобновления роста цен на столичном рынке недвижимости стали ясны уже в ноябре – декабре 2005 г. Основная причина резкого увеличения темпов роста цен с лета 2005 г. была связана, с одной стороны, с повышением платежеспособного спроса на рынке, вызванного общим повышением совокупного спроса, а также с бурным развитием ипотеки и других форм жилищного финансирования, а с другой – со снижением предложения, вызванного уменьшением объема строительства, которое, в свою очередь, отражает отдаленные последствия микрокризиса 2004 г. на рынке строительства, усиленные дезорганизацией строительного процесса после вступления в силу в апреле 2005 г. Федерального закона № 214 «О долевом строительстве...»).

На 2006 г. предсказывалось продолжение роста цен с повышающимся темпом в 1-м полугодии и с понижающимся (вплоть до нуля) – во 2-м. С этим соглашались большинство аналитиков, но таких темпов роста, как в январе – мае – 8–10% в месяц, – не ожидал никто.

Во 2-м полугодии темпы роста цен стали постепенно снижаться, хотя в Подмоскovie понижающий тренд проявился только осенью. Абсолютная величина средних цен на жилье в последние два месяца года превысила 4800 долл./кв.м в Москве и 2500 долл./кв.м в Подмоскovie, стабилизировавшись на этом уровне.

Причинами начавшегося в июле – августе снижения темпов роста цен и постепенного перехода к стабилизации являются:

- уменьшение количества покупателей, способных приобрести квартиру по столь выросшим ценам;

- ухудшение условий ипотечного кредитования, вызванного дефицитом предложения;
- снижение доходов владельцев квартир от сдачи их в аренду, вызванное более низкими темпами роста арендных ставок по сравнению с ценами покупки.

С августа – сентября стало вносить свой вклад и снижение цен на энергоносители.

В конце осени ожидалось и реально проявились последствия снижения темпов роста цен на жилье, которые одновременно могли стать причиной возможной стагнации и даже корректировки цен:

- снижение мотивации к инвестиционному приобретению квартир, основанной на высоких темпах роста цен;
- возможность оттока инвестиционных капиталов в более доходные сектора для вложений;
- выход на рынок квартир, приобретенных со спекулятивными и инвестиционными целями;
- продолжение воздействия снижения цен на энергоносители.

#### *5.5.2. Жилье в ряду приоритетных национальных программ*

Истекший 2006 г. стал первым полным календарным годом реализации 4 национальных проектов, в числе которых в сентябре 2005 г. был выделен и Национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Первое впечатление от его итогов представляется достаточно позитивным.

В 2006 г. было введено в действие 50,2 млн кв.м общей площади жилья, что более чем на 15% превысило итоги 2005 г. Объем ввода жилья индивидуальными застройщиками вырос в несколько меньшей степени (13,1%), в результате чего их доля в общем объеме ввода жилья составила 39,5%, мало отличаясь от аналогичного показателя 2005 г. Всего было построено почти 605 тыс. квартир и почти 140 тыс. индивидуальных жилых домов. В числе улучшивших жилищные условия оказались почти 22 тыс. молодых семей и около 13 тыс. семей ветеранов, инвалидов и семей с детьми-инвалидами<sup>125</sup>. В рамках реализации Федеральной целевой программы (ФЦП) «Жилище» выдано ипотечных кредитов на сумму более 220 млрд руб., что в 4,4 раза превысило общую сумму ипотечных кредитов, выданных в Российской Федерации в 2005 г., исходя из данных, содержащихся в Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> Паденко О. Всплеска цен не ожидается // Квартирный ряд. 15–21 февраля 2007 г. № 6 (629). С. 2.

<sup>126</sup> Можно дать и более скромную оценку роста объемов ипотечного кредитования в 2006 г. – 2,9 раза, поскольку имеются данные об объеме выданных банками ипотечных кредитов за 2005 г. в 76,5 млрд руб. См.: Жить стало ипотечнее! // Квартирный ряд. 7–13 декабря 2006 г. № 49 (620). С. 6.

*Таблица 22*

**Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2006 гг.**

Год	Общая площадь, млн кв.м	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1999	32,0	104,2	105,6
2000	30,3	94,7	100,0
2001	31,7	104,6	104,6
2002	33,8	106,6	111,5
2003	36,4	107,7	120,1
2004	41,0	112,6	135,3
2005	43,6	106,3	143,9
2006	50,2	115,2	165,7

*Источник:* Росстат, расчеты авторов.

Достигнутый в 2006 г. прирост объемов ввода жилья действительно является рекордным не только с начала 2000-х гг. (табл. 22), но и за более длительный период. Так, в целом по СССР увеличение объемов жилищного строительства на 9,6% в 1987 г. в ходе попытки ускорения темпов экономического развития казалось очень заметным на фоне итогов предыдущих лет. Однако нельзя забывать о существующей сегодня невысокой исходной базе и о том, что в настоящее время во многом реализуются строительные заделы, сделанные ранее, до начала реализации национального проекта.

Несмотря на достигнутые успехи, как отмечалось на заседании Госсовета в Казани в конце января 2007 г., даже такое заметное увеличение ввода жилья не компенсирует общее старение жилищного фонда в условиях обострения ситуации с капитальным ремонтом жилья. опережающий (по отношению к динамике доходов населения) рост цен на жилье снижает его и без того невысокую доступность для граждан с невысокими и средними доходами. Вопреки большому потенциалу российского рынка ипотечного кредитования, который может составить к 2010 г. от 700–900 млрд руб., по оценке Международной финансовой корпорации (МФК), до 1,3 трлн руб., по оценкам российских экспертов, только 10% населения могут воспользоваться ипотечным кредитом. Сейчас на российском ипотечном рынке присутствует около 600 банков, но более половины объема формируется 10–12 участниками<sup>127</sup>. Количество семей, которые до 2010 г. должны получить жилье за счет бюджета, составляет всего 18% численности тех, перед кем государство имеет обязательства по его предоставлению<sup>128</sup>.

Неоднозначное положение складывается в индустрии строительных материалов. Несмотря на серьезный прирост выпуска по большинству их видов в минувшем году, на заседании президиума Совета по реализации приоритетных национальных проектов при Президенте РФ 24 ноября 2006 г. отмечалось, что к 2008 г. стране может угрожать дефицит стройматериалов. Уже имели место проявления дефицита по отдельным видам материалов (кирпич,

<sup>127</sup> Жить стало ипотечнее! // Квартирный ряд. 7–13 декабря 2006 г. № 49 (620). С. 6.

<sup>128</sup> Домнин С. Скромное обаяние национального приоритета // Квартирный ряд. 14–20 декабря 2006 г. № 50 (621). С. 2.

арматура, лесоматериалы) в ряде регионов, что вело к всплескам цен на них<sup>129</sup>.

С одной стороны, это вызывает вопросы, поскольку объемы жилищного строительства, не говоря уже о производственных инвестициях, пока не вышли на дореформенный уровень. С другой стороны, по итогам 2006 г. объемы производства цемента, сборных железобетонных изделий и конструкций, строительного кирпича, крупных стеновых блоков, мягких кровельных и изоляционных материалов, шифера, асбестоцементных труб и муфт были ниже, чем в 1970 г., нерудных строительных материалов – ниже, чем в 1975 г., тогда как объемы выпуска керамических и сантехнических изделий превысили уровень 1990 г.<sup>130</sup>.

Причиной такой ситуации является, вероятно, выбытие многих производственных мощностей в промышленности строительных материалов в период трансформационного спада в 90-е гг. при существовании проблемы обеспечения должного качества продукции. Из примерно 500 домостроительных комбинатов (ДСК) в целом по стране относительно полноценно функционирует менее трети. Многие ДСК и заводы ЖБИ за последние 15 лет прекратили работу, перепрофилировались, а действующие – отстали в техническом развитии. Именно поэтому во многих регионах (Карелия, Ленинградская, Калужская, Тверская, Нижегородская, Ульяновская, Ростовская области, Краснодарский край, Башкортостан, Свердловская, Новосибирская, Иркутская области) прорабатываются проекты запуска новых производств, в том числе за счет привлечения иностранных инвестиций, средств крупных фирм-застройщиков в расчете на вертикальную интеграцию<sup>131</sup>.

Серьезные проблемы возникают при внедрении таких инструментов национального проекта, как открытые аукционы по реализации земельных участков и государственные гарантии на обустройство инженерной инфраструктуры городов. Широко известны факты игнорирования местными властями требований законодательства о выделении земельных участков под строительство только на конкурентной основе, что потребовало активного вмешательства Федеральной антимонопольной службы (ФАС). Хотя с 2006 г. ФЦП «Жилище» – важнейший государственный инструмент реализации национального проекта получила подкрепление в виде нового раздела «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства», планировавшаяся помощь федерального центра муниципалитетам в виде гарантий по кредитам (12,5 млрд руб.) и субсидий (1,7 млрд руб.) на оснащение земельных участков под строительство инфраструктуры не нашла адресата. Несмотря на то что по итогам конкурсов было отобрано

<sup>129</sup> Новости. Крупными мазками // СНИП. Строительство. Недвижимость. Инвестиции. Проекты. № 02 (02). Декабрь 2006 г. С. 74–80, 88–91.

<sup>130</sup> Социально-экономическое положение России. 2006 год. М.: Росстат. С. 21, 50–51; Российский статистический сборник. 2004. Стат. сб. М.: Ростат, 2004. С. 395.

<sup>131</sup> Новости. Ценные прутья // СНИП. Строительство. Недвижимость. Инвестиции. Проекты. № 02 (02). Декабрь 2006 г. С. 74, 82–86.

110 проектов, соглашений на предоставление гарантий Минфином РФ не заключалось, выявилось всего 5 претендентов на субсидии. Надежды на механизм госгарантий не оправдались, поскольку муниципалитеты имеют большие долги и не могут оформлять на себя гарантии. Напряженность бюджетов на локальном уровне не позволяет рассчитывать на требуемое финансирование мероприятий по подготовке участков под строительство<sup>132</sup>.

Негативным фоном для развертывания национального проекта по жилью стала проблема обманутых дольщиков. По информации заместителя главы Минрегионразвития РФ Ю. Тыртышова, не исполнены свыше 70 тыс. договоров долевого строительства, выявлено около 500 проблемных объектов более чем в 60 регионах<sup>133</sup>. По фактам обмана участников долевого строительства возбуждено более 80 уголовных дел в отношении юридических лиц и свыше 4,5 тыс. в отношении физических лиц<sup>134</sup>. Однако и эти впечатляющие данные, вероятно, не в полной мере отражают размах проблемы. Так, крупнейший застройщик – товарищество «Социальная инициатива», руководители которого были арестованы в конце прошлого года, не выполнил свои обязательства в 71 регионе в отношении более 50 тыс. человек.

Работа по разрешению данной ситуации во многом остается на предварительной стадии (создание рабочих групп, проведение мониторинга, составление списков и т.п.). Перспектив комплексной помощи дольщикам со стороны органов власти всех уровней пока не просматривается. Во многом это объясняется мотивацией лиц, вкладывавших денежные средства в такие проекты. По оценке Ю. Тыртышова, лишь 10% дольщиков вкладывали средства с целью получения единственного жилья, примерно 40% инвестировали свободные средства, остальные – хотели улучшить свои жилищные условия<sup>135</sup>. Очевидными барьерами на пути оказания помощи дольщикам со стороны властей являются дополнительная незапланированная нагрузка на бюджетную систему (особенно в случае региональных и местных бюджетов) и опасения дать негативный сигнал строительному рынку, если государство возьмет на себя риски инвестирования частных лиц.

Позитивные примеры в основном есть там, где имелись готовые дома и проблемы были только с оформлением прав. Предложение привлекать в таких ситуациях других инвесторов, компенсируя им потери предоставлением иных земельных участков, находится в противоречии с нормами законодательства, утвердившими конкурсный порядок выделения земельных участков.

Большую роль в разрешении данной ситуации могут сыграть региональные и муниципальные власти, однако в подавляющем большинстве случаев они стоят в стороне. К числу редких исключений можно отнести Москву и Московскую область, где острота ситуации спала и большинство «проблемных» новостроек достраивается новыми застройщиками. Готовность оказать под-

---

<sup>132</sup> Нужны не гарантии, а деньги? // Квартирный ряд. 9–15 ноября 2006 г. № 45 (616). С. 17.

<sup>133</sup> Помогут, чем могут // Квартирный ряд. 1–7 марта 2007 г. № 9 (632). С. 1.

<sup>134</sup> Печальные цифры // Квартирный ряд. 30 ноября – 6 декабря 2006 г. № 48 (619). С. 2.

<sup>135</sup> Там же.

держку обманутым дольщикам высказало также руководство Нижегородской области.

Возможно, смягчить эту проблему могут готовящиеся поправки в действующий закон о банкротстве, позволяющие продлить на год производство по делам о банкротстве должников, которые привлекали средства дольщиков для строительства жилья. Инициаторы поправок считают, что за это время компания-банкрот сможет привлечь дополнительные инвестиции или пройти процедуры финансового оздоровления<sup>136</sup>. Рабочей группой Общественной палаты предложен также законопроект о реструктуризации строительных организаций, предусматривающий в числе прочего создание государственного агентства, призванного заниматься реструктуризацией строительных организаций, не способных выполнить обязательства перед дольщиками.

Как позитивный пример в данном отношении можно рассматривать долгожданные поправки к Закону № 214-ФЗ, принятые Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 111-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Они облегчают процедуру для застройщиков и создают условия для увеличения объемов жилищного строительства, включая следующее:

- изменение порядка расторжения договора участия в долевом строительстве как дольщиками (ограничение возможностей одностороннего отказа от договора), так и застройщиками (упрощение порядка расторжения договора) с установлением для последних порядка возврата средств в случае расторжения договора;
- освобождение застройщика от безусловной ответственности за недостатки объекта долевого строительства;
- исключение солидарной ответственности банка и застройщика по обязательствам, обеспеченным залогом, при сохранении равных прав банков-кредиторов и дольщиков при удовлетворении их требований в случае взыскания предмета залога;
- отмена обязательств публиковать в СМИ проектную декларацию с информацией о застройщике и строительном объекте при сохранении обязанности застройщика предоставлять декларацию любому лицу и информировать о предыдущих реализованных проектах;
- введение облигаций (жилищных сертификатов с двойным номиналом по цене и площади), закрепляющее право владельцев на получение от эмитентов во владение помещений, при возможности продажи этих ценных бумаг и обязанности застройщиков выкупить их с индексацией;

---

<sup>136</sup> Негативным моментом такого варианта станет еще большая мозаичность законодательства о банкротстве, в котором уже предусмотрены особенности при реализации процедур несостоятельности в отношении стратегических предприятий, градообразующих, сельскохозяйственных, финансовых организаций, субъектов естественных монополий.

- ограничение размера привлекаемых денежных средств дольщиков (в совокупности с полученными от банков кредитами) стоимостью строительства дома, указанной в проектной декларации;
- снижение размеров неустойки сторонами – участниками долевого строительства за нарушение взаимных обязательств.

Новая редакция закона создает более благоприятные условия для насыщения рынка жилья посредством активизации инвесторов, которые ранее не рисковали вкладывать средства в новое строительство. Можно рассчитывать и на улучшение финансирования строительных проектов, поскольку отмена солидарной ответственности застройщиков и банков станет для последних побудительным мотивом возобновить кредитование застройщиков в прежнем масштабе. Большие надежды возлагаются на эмиссию облигаций.

В то же время ряд серьезных проблем остается нерешенным. Многие застройщики по-прежнему игнорируют нормы, регламентирующие порядок приобретения физическими лицами квартир в домах-новостройках. Сохраняется риск двойных продаж жилья, поскольку договора предварительной продажи не подлежат государственной регистрации и являются подобно вексельным схемам еще более уязвимыми, чем договора долевого участия. Поэтому правоприменение Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости» и в новой редакции, вероятно, будет иметь ограниченный характер<sup>137</sup>.

Другой, важной правовой новацией стали поправки в Градостроительный кодекс, вступившие в силу с 1 января 2007 г., направленные на устранение административных барьеров и совершенствование механизмов вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков для жилищного строительства.

Разрешая многочисленные конфликтные ситуации, возникшие вокруг выделения земли под строительство, они позволяют предоставлять земельные участки без проведения торгов в случае, если до конца 2004 г. были заключены соответствующие соглашения или до 1 октября 2005 г. было согласовано размещение объектов на земельном участке. Такая мера позволяет застройщику получить право на освоение ранее замороженных земельных участков. Вводятся критерии признания территории, подлежащей развитию для жилищного строительства. Право заключения договора о развитии территории инвестор может получить на аукционе или без него, если жилье будет строиться на основе размещения заказа для государственных и муниципальных нужд. Органы местного самоуправления получают право использовать земельные участки, находящиеся в муниципальной или неразграниченной собственности, в качестве залога при получении кредитов для строительства инфраструктуры. Для стимулирования строительства предлагается ввести повышенную арендную плату за землю через 3 года после ее предоставления.

---

<sup>137</sup> Про «серые» схемы и квартиры в новостройках // Квартирный ряд. 7–13 декабря 2006 г. № 49 (620). С. 16–17.

Помимо этого, поправками в Градостроительный кодекс предусмотрено формирование единой системы государственной экспертизы проектной документации и единого надзора в строительной сфере<sup>138</sup>, создать которую должны Росстрой и Минрегионразвития. Эта мера нацелена на снижение себестоимости строительства (в части затрат на согласование и разрешение) и сокращение времени проведения экспертизы.

В таких условиях государство по-прежнему ставит задачу наращивания объемов ввода жилья, которые продолжают отставать от дореформенных. Помимо ипотеки, ставится вопрос о развитии накопительной системы приобретения жилья через стройсберкассы, где не будет требований по ликвидной залоговой недвижимости. Часть госгарантий будет переадресована от муниципалитетов напрямую застройщикам в виде банковских кредитов. В парламенте предстоит рассмотрение документа о переходе в строительстве от государственного лицензирования, продленного на 1-е полугодие 2007 г., к саморегулированию, наиболее проблемным аспектом которого, вероятно, станет вопрос о размерах взносов участников саморегулируемых организаций (СРО) в компенсационный фонд для удовлетворения возможного ущерба лиц, пострадавших от недобросовестных действий. На модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры планируется потратить 5 млрд руб. и более 1 млрд руб. – на переселение граждан из непригодного жилья. Одним из источников средств для модернизации инфраструктуры ЖКХ станут средства Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) в размере 200 млн долл. В целях развития индустрии стройматериалов рассматриваются меры по выделению площадок под новые производства и отмене импортных пошлин на ряд видов оборудования.

Подобно некоторым другим отраслям экономики, строительство может оказаться полем экспансии государства не только как регулятора рынка, но и как игрока на нем. Большая роль в реализации национального проекта по жилью принадлежит контролируемым государством Сбербанку и Внешторгбанку, поглотившему в конце 2005 г. Промышленно-строительный банк (Санкт-Петербург). С поглощением Промстройбанка, в состав которого входило девелоперское подразделение «ПСБ-инвест групп», Внешторгбанк переходит от привычной роли кредитора крупных строительных компаний к реализации собственных девелоперских проектов, что уже имеет место в Санкт-Петербурге и анонсировано в Ленинградской, Костромской и Калужской областях, Чувашии. Стоит вопрос о создании девелоперского подразделения Внешторгбанка федерального масштаба<sup>139</sup>. Высказано и предложение о создании государственной строительной корпорации для распределения заказов на строительство среди подрядчиков при оговоренной норме прибыли.

Необходимую конкретику национальному проекту должна придать Программа социально-экономического развития Российской Федерации на

<sup>138</sup> При этом отменяются около 10 экспертиз и все прочие виды государственного надзора при строительстве, что вызывает весьма неоднозначную оценку.

<sup>139</sup> Фрумкин К. Чеболь по-русски // Компания. № 48-49 (444–445). 25 декабря 2006 г. С. 25–26.

среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), утвержденная распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р, где имеется специальный раздел «Формирование рынка доступного жилья».

В нем указывается, что на первом этапе приоритетный национальный проект будет реализовываться по 4 направлениям:

- повышение доступности жилья;
- выполнение государственных обязательств перед отдельными категориями граждан;
- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;
- увеличение объемов жилищного строительства и модернизация коммунальной инфраструктуры.

Меры, предусмотренные в рамках каждого направления, предполагают развитие правовой базы, обеспечение сбалансированной поддержки расширения как спроса, так и предложения на рынке жилья, а также выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем определенных категорий граждан.

Механизмом реализации государственной поддержки остается Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 гг. и входящие в ее состав подпрограммы.

Для **повышения доступности жилья** молодым семьям и молодым специалистам на селе, нуждающимся в обеспечении жильем или в улучшении жилищных условий, предусматривается реализация следующих мер:

- предоставление субсидий молодым семьям на приобретение жилья (на строительство индивидуального жилья) или оплату первого взноса при получении ипотечного кредита в размере 40% средней стоимости стандартного жилья, в том числе 10% – за счет федерального бюджета, 30% – за счет средств региональных или местных бюджетов;
- страхование ипотечных жилищных кредитов для молодых семей с целью снижения размера первоначального взноса при получении ипотечного кредита (формирование уставного капитала соответствующей организации за счет средств федерального бюджета или субсидирование расходов граждан на уплату страховой премии);
- предоставление молодым специалистам на селе субсидий на приобретение жилья или строительство индивидуального жилья, в том числе на погашение первого взноса при получении ипотечного кредита (субсидирование от 10 до 50% средней стоимости стандартного жилья за счет средств федерального бюджета дифференцировано по регионам при условии долевого финансирования со стороны региональных или местных бюджетов).

Целью реализации **направления по выполнению государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан** является обеспечение возможности приобретения жилья гражданами, перед которыми Российская Федерация имеет обязательства по обеспечению

жильем или улучшению жилищных условий. Основными мерами, осуществляемыми по данному направлению, являются:

- предоставление субсидий на приобретение жилья гражданам, перед которыми имеются обязательства Российской Федерации по обеспечению жильем (уволенные и увольняемые военнослужащие, граждане, переселяемые с комплекса Байконур, из северных территорий, вынужденные переселенцы, пострадавшие вследствие радиационных аварий и катастроф);
- выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем ветеранов и инвалидов – очередников на улучшение жилищных условий, перед которыми Российская Федерация взяла на себя обязательства по улучшению жилищных условий в процессе разграничения полномочий.

В целях обеспечения условий для **увеличения предложения жилья социально-ответственно возрастающему платежеспособному спросу населения, а также повышения качества предоставляемых коммунальных услуг** признается необходимой реализация следующих мероприятий, направленных на увеличение объемов жилищного строительства и модернизацию коммунальной инфраструктуры:

- обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой, в том числе путем предоставления государственных гарантий и субсидирования (до 50%) процентных ставок по кредитам на реализацию проектов по подготовке земельных участков под коммунальной инфраструктурой на условиях долевого финансирования с региональными и местными бюджетами; предоставление средств федерального бюджета на условиях долевого финансирования с региональными и местными бюджетами и частными инвесторами;
- создание револьверного фонда, оказывающего поддержку муниципалитетам и коммунальным предприятиям в осуществлении заимствований;
- сокращение административных барьеров, связанных с доступом застройщиков на рынок жилищного строительства, развитие рыночной инфраструктуры, повышение эффективности градостроительного и антимонопольного регулирования в сфере жилищного строительства.

В целях **увеличения объемов ипотечного жилищного кредитования** признано необходимым обеспечить создание условий для увеличения предоставления долгосрочных ипотечных кредитов населению на основе развития унифицированной системы рефинансирования ипотечных кредитов путем реализации следующих мер:

- увеличение в 2006–2008 гг. уставного капитала открытого акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» на 14,2 млрд руб., а также предоставление государственных гарантий Российской Федерации по заимствованиям указанного акционерного общества на сумму до 58 млрд руб.;
- завершение формирования нормативной правовой базы для выпуска ипотечных ценных бумаг;

- формирование инфраструктуры системы ипотечного жилищного кредитования и рынка ипотечных ценных бумаг.

Деятельность правительства Российской Федерации в этой сфере должна быть также направлена на решение следующих задач:

- использование системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов для увеличения объемов долевого строительства многоквартирных домов и строительства индивидуальных домов;
- развитие жилищно-накопительных институтов (создание строительно-сберегательных касс);
- снятие обязательных требований обеспечения государственной гарантией Российской Федерации ипотечных ценных бумаг для инвестирования средств пенсионных накоплений;
- содействие развитию новых институтов инфраструктуры рынка жилья, в том числе страхованию ипотечных кредитов, созданию кредитных бюро, совершенствованию системы государственной регистрации прав на недвижимость и учета объектов недвижимости (повышение прозрачности, надежности и информационной доступности, снижение затрат и времени обслуживания);
- определение четких процедур территориального планирования с установлением градостроительных регламентов и видов разрешенного использования недвижимости на уровне муниципальных образований;
- обеспечение перехода к предоставлению застройщикам для целей жилищного строительства сформированных земельных участков в собственность на торгах и до начала строительно-инвестиционного процесса. Это обеспечит возможность привлечения застройщиками кредитных ресурсов на строительство жилья под залог земельных участков и возводимого жилья.

В среднесрочной программе правительства указывается, что решение данных задач позволит существенно расширить платежеспособный спрос населения на жилье, увеличить предложение жилья за счет повышения объемов жилищного строительства и обеспечить доступность жилья для основных групп населения.

В качестве основного индикатора, по которому можно будет судить о степени успешности реализации программы, указано увеличение годового ввода жилья с 41,2 млн кв.м в 2004 г. до 70–80 млн кв.м в 2010 г. при возрастании доли населения с доходами, позволяющими приобрести стандартную квартиру с использованием собственных и кредитных средств, с 9 до 25–30%.

Планом действий правительства по реализации среднесрочной программы на 2006–2008 гг. в отношении формирования рынка доступного жилья предусмотрена подготовка целого ряда нормативно-правовых актов, включая внесение изменений в Федеральные законы «Об ипотечных ценных бумагах» (в части уточнения порядка определения размера ипотечного покрытия, порядка досрочного погашения облигаций с ипотечным покрытием, исключения имущества из состава ипотечного покрытия, а также выплаты

платежей по облигациям с ипотечным покрытием и ипотечных сертификатов участия), «Об ипотеке (залоге недвижимости)», «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в части совершенствования порядка оформления перехода прав по закладным, гармонизации гражданского и земельного законодательства). Также предусмотрено внесение изменений в законодательство, касающихся регулирования секьюритизации финансовых активов и совершенствования процедуры предоставления земельных участков под строительство.

Говоря о региональном разрезе реализации национального проекта, можно отметить практически повсеместное увеличение объемов ввода жилья. Из 88 регионов страны падение ввода отмечено только в 7 (Костромская, Самарская, Иркутская области, Адыгея, Ненецкий, Эвенкийский и Чукотский автономные округа). Более чем в 1,5 раза вырос объем ввода жилья в Ивановской, Калининградской, Мурманской, Новосибирской областях, Республике Алтай, Усть-Ордынском и Агинском Бурятском автономных округах.

Из 15 регионов, города которых были представлены в выборке по динамике цен на жилье в 2004–2006 гг. (табл. 20), в 5 (Московская, Тверская, Пензенская, Новосибирская, Омская области) темпы роста ввода жилья превышали среднюю величину по стране, еще в 3 (Ростовская, Свердловская, Тюменская области) – примерно соответствовали им. В то же время в 7 регионах (Москва, Санкт-Петербург, Башкортостан, Удмуртия, Пермский край, Нижегородская и Ульяновская области) этот показатель был ниже среднероссийского, причем в наименьшей степени объемы ввода жилья выросли в Санкт-Петербурге (4,5%) и в Москве (3,4%).

### 5.5.3. Реализация национального проекта в столичном регионе

Рассматривая ситуацию в жилищном строительстве в Москве и Подмоскowie в общероссийском контексте, прежде всего необходимо отметить, что концентрация жилищного строительства в столичном регионе практически не уменьшилась (табл. 23).

Таблица 23

### Объемы ввода жилья в России, Москве и Московской области в 1999–2006 гг.

Год	Россия		Москва		Московская область		Всего по Москве и Московской области	
	тыс. кв.м	тыс. кв.м	% от ввода по России в целом	тыс. кв.м	% ввода по России в целом	тыс. кв.м	% 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	
2006	50173	4804,5	9,6	6433,5	12,8	11238,0	22,4	

Источник: Росстат, расчеты авторов.

Удельный вес Москвы в общем объеме жилищного строительства по всей стране сократился более чем на 1 п.п., опустившись ниже 10%, но при этом выросла доля Подмосковья. В итоге совокупная доля Москвы и Московской области составила в 2006 г. 22,4% против 22,7% годом ранее и 23–25% в 2003–2004 гг.

*Таблица 24*

**Объемы ввода жилья в Москве и Московской области в 2000–2005 гг.**

Год	Московскими строителями в г. Москве и за его пределами		В Москве		В Москве (по данным правительства Москвы)		В Московской области	
	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
2006	5320,7	101,8	4804,5	103,5	4804,5	103,4	6433,5	121,5

\* Построено в Москве строительными организациями города,

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

Источник: Росстат, расчеты авторов.

Столичное строительство в 2006 г. сделало определенный шаг вперед, вернувшись после падения темпов прироста 2005 г. к показателям 2003–2004 гг. (прирост ввода в интервале 3–4%). Несколько сократилась активность столичного строительного комплекса за пределами города, поскольку темп прироста ввода совокупных объемов жилья московскими строителями в Москве и за ее пределами (1,8%) был примерно вдвое меньше темпа прироста собственно по городу (3,5%). В Московской области строительный комплекс оправился от спада 2005 г. и совершил рывок, увеличив объемы ввода жилья более чем на 21%, вернувшись к показателям роста, характерным для 2002–2003 г. При этом в объеме ввода жилья выросла доля многоэтажного строительства, а объем продаж жилья (60 тыс. квартир) по сравнению с 2005 г. вырос почти на 15%. Подмосковье обладает хорошим потенциалом роста ввиду явного уменьшения количества свободных площадей под застройку в Москве<sup>140</sup>.

Основными механизмами реализации национального проекта на городском уровне стали утвержденная постановлением Правительства Москвы от 8 ноября 2005 г. № 881-ПП «О мерах по развитию ипотечного жилищного кредитования в городе Москве» трехлетняя программа развития ипотечного жилищного кредитования в Москве, рассчитанная на 2006–2008 гг., и программа «Молодой семье – доступное жилье», второй этап которой на 2006–

<sup>140</sup> Чернышов П. Эконом-класс меняет прописку // Квартирный ряд. 1–7 февраля 2007 г. № 4 (627). С. 5.

2008 г. был утвержден постановлением Правительства Москвы от 13 декабря 2005 г. № 994-ПП.

В настоящее время в городе обкатываются две схемы социальной ипотеки для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Первая схема предусматривает покупку жилья, строящегося по городскому заказу, по себестоимости строительства с помощью банковского кредита через банк «Московское ипотечное агентство». В основе второй схемы лежит безвозмездное субсидирование первоначального взноса, которое с добавлением банковского ипотечного кредита и собственных средств должно позволить гражданину приобрести жилье по рыночной цене.

Реагируя на проблемы, возникшие вокруг долевого строительства, столичное правительство 22 июня 2006 г. подписало распоряжение № 1120-РП «О дополнительных мерах по защите прав граждан, принимающих долевое участие в финансировании жилищного строительства на территории г. Москвы». Основные положения документа предполагают ограничение на реализацию жилой площади до полного завершения строительства жилого дома с обязательством инвестора формировать резерв нереализованной жилой площади в размере 15% общей площади жилого дома и введение типового договора долевого участия граждан в финансировании строительства жилья на территории г. Москвы.

Законодательная активность государства и городских властей, а также общее улучшение макроэкономической ситуации в стране создают необходимые условия для развития ипотеки в городе, позволив преодолеть кризисную ситуацию, сложившуюся во второй половине 2005 г.

Напомним, что ситуация на рынке ипотеки в 2001–2005 гг. характеризовалась бурным ростом объемов ипотечных операций<sup>141</sup>. Банки продолжали снижать процентные ставки и принимать другие меры к улучшению условий кредитования, население также начало преодолевать специфический менталитет и стало более охотно обращаться в банки за ипотечными кредитами.

Тем не менее в конце 2005 г. количество реализованных сделок с кредитами составило 50–80% числа одобренных кредитов. Произошло сокращение доли ипотечных сделок с недвижимостью в агентствах недвижимости.

Так, объем ипотечных операций компании «МИЭЛЬ–Недвижимость», крупнейшего игрока на рынке недвижимости, выросший с начала 2003 г. в 10 раз, до 9% в общем объеме операций купли-продажи квартир во II квартале 2005 г., прекратил свой рост. В дальнейшем, на протяжении года до II квартала 2006 г. включительно, наблюдалась стагнация объема ипотечных операций в абсолютном исчислении при падении их доли до 6,9% в IV квартале 2005 г. Одновременно началось увеличение продолжительности проведения ипотечной сделки (до 4 месяцев) за счет увеличения времени на поиск квартиры, которое составило в III и IV кварталах 2005 г. 1,69 месяца и 2,3 месяца соответственно (1,46 месяца – во II квартале).

<sup>141</sup> См.: Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. Вып. 27. Март 2006 г.

Исследования<sup>142</sup> показали, что торможение ипотеки в первую очередь было связано с катастрофическим сокращением объема предложения квартир на рынке и образованием дефицита, вследствие которого продавцы отказывались работать с ипотечными покупателями.

Причины сокращения объемов нового строительства лежат в первую очередь в последствиях микрокризиса 2004 г. на рынке новостроек, вызванного оттоком покупателей, сокращением объема средств у застройщиков и их возможностей продолжать строительство и возвращать кредиты, во взаимосвязи с банковским микрокризисом, со снижением ликвидности у банков, сокращением объема кредитования застройщиков. Ситуация усугубилась в 2005 г. – начале 2006 г. из-за скандалов с застройщиками. В Москве и ряде городов Подмосковья прошли акции протеста дольщиков, пострадавших от деятельности недобросовестных строительных компаний.

Дезорганизация строительного процесса закрепились со вступлением в силу в апреле 2005 г. Федерального закона № 214. В результате неготовности к новым условиям работы на рынке недвижимости строительные компании не смогли начать возведение новых объектов. Работы на старых объектах также приостановились. Произошло сокращение объемов строительства и предложения жилья. Реализация новостроек с помощью ипотеки была ограничена и осуществлялась только по объектам, разрешение на строительство которых было получено до 1 апреля 2005 г.

Сокращение предложения на первичном рынке жилья обусловило снижение количества предлагаемых объектов и на вторичном рынке (в Москве – с 35 тыс. квартир в марте 2005 г. до 12 тыс. в январе 2006 г., в Московской области – с 10–12 тыс. до 6–7 тыс. соответственно).

Сложившаяся ситуация способствовала ускорению роста цен, начавшемуся в мае-июне 2005 г., что, в свою очередь, еще больше ограничило возможности граждан воспользоваться ипотечным кредитом для покупки жилья: за период оформления кредита в банке продавец поднимал стоимость квартиры, и покупатель не мог за счет кредита обеспечить первоначальный взнос.

Прогноз динамики объемов ипотечных операций компании «МИЭЛЬ-недвижимость» на 2006 г. состоял в том, что благоприятная макроэкономическая ситуация, смягчение банками условий кредитования, совершенствование законодательной базы, с одной стороны, и продолжающееся снижение объемов предложения (несмотря на сокращение его темпов) вместе с ростом цен – с другой, будут способствовать приросту объемов ипотечных операций компании по сравнению с 2005 г. не более чем на 10–30% (по сравнению с 96% в 2005 г. и 331% в 2004 г.).

Рост абсолютного объема ипотечных операций возобновился лишь с III квартала 2006 г., когда по сравнению с III кварталом 2005 г. прирост объема ипотечных операций составил 21%. Доля же ипотечных операций в общем

---

<sup>142</sup> Стерник Г.М., Луцков В.М., Коробкова М.В. и др. Рынок недвижимости Московского региона. Анализ развития и прогноз на 2006. Аналитический центр «МИЭЛЬ-Недвижимость». М., 2005.

объеме операций купли-продажи квартир стала увеличиваться уже с I квартала 2006 г. и в III квартале 2006 г. достигла 17%.

Новой стадии роста объема ипотечных операций способствовали законодательные новации, о которых уже говорилось выше (поправки к Закону № 214-ФЗ и в Градостроительный кодекс РФ).

Помимо этих новаций, действие которых проявится в среднесрочной перспективе, появились факторы, начавшие свое действие в направлении увеличения объема предложения на рынке уже с лета: замедление темпов роста цен на вторичном рынке, приведшее продавцов к решению выйти на рынок, инвесторов – зафиксировать прибыль путем продажи ранее купленных квартир и т.д.

Банки до предела снизили свои требования к заемщику, сумма первоначального взноса многими банками была снижена до нуля. Это способствовало дополнительному привлечению заемщиков, и в условиях начавшегося в III квартале роста объема предложения с одновременным замедлением темпов роста цен объем ипотечных операций и их доля в общем объеме операций компании «МИЭЛЬ–недвижимость» вновь начали увеличиваться.

Дальнейшие перспективы жилищной политики в городе будут определяться постановлением городского правительства от 23 января 2007 г. № 24-ПП «О среднесрочной жилищной программе «Москвичам – доступное жилье» на период 2007–2009 гг. и задании на 2010 г.».

В качестве ее основных направлений намечены следующие:

- протекционистские меры по отношению к москвичам, стремящимся приобрести жилье;
- снижение максимального срока пребывания в очереди на улучшение жилищных условий до 10 лет;
- привлечение к реализации жилищной политики кредитных организаций и профессионалов рынка;
- вовлечение семей с детьми в программы, предполагающие возмездную основу, при оказании им дополнительной социальной поддержки, включая увязку цены приобретения жилья с помощью ипотеки и рассрочки платежа со стажем очередника и смягчение требований к участникам программы «Молодой семье – доступное жилье»;
- создание в городе цивилизованного рынка найма, мены и обмена жилых помещений, включая помощь очередникам, прибегающим к найму в частном фонде.

Наиболее проблематичным и труднореализуемым выглядит первое из упомянутых направлений.

Согласно программе, объявляя конкурс на предоставление земли для строительства жилья «эконом-класса», московские власти будут учитывать, сколько процентов квартир застройщик готов продать жителям города и какова льготная цена, по которой он собирается продать квартиры горожанам, которые признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий, находятся в очереди и могут воспользоваться своим правом единожды. Исходя из

этого, городские власти намереваются распределять права на строительство. При несогласии застройщика с предлагаемой схемой городские власти будут забирать себе 80% квартир (обычная квота – 40%), оставляя инвестору 20% для свободной рыночной продажи. Основная мотивация, которой руководствовались при этом городские власти, – стремление гарантировать права коренных москвичей в условиях преобладания на столичном рынке жилья сторонних покупателей, зачастую приобретающих жилье с инвестиционными целями.

Негативными последствиями реализации данной схемы могут быть: уменьшение объемов строительства типового жилья с переориентацией части инвесторов в элитный сегмент, где нет такого регулирования, снижение прибыли застройщиков, дальнейший рост цен и возникновение различных вариантов перепродажи «льготного» жилья иногородним с последующим возникновением разного рода правовых конфликтов, поскольку намерения московских властей в том виде, как они зафиксированы в анонсированной программе, находятся в определенном противоречии с действующим законодательством и имеют высокие коррупционные риски. На практике реализация протекционистского направления, как и остальных направлений городской жилищной программы, во многом будет зависеть от конкретных механизмов экономического стимулирования застройщиков, которые могут быть вполне разумны, способствуя в случае их внедрения посредством отдельных нормативно-правовых актов демпфированию негативных последствий.

На 2007 г. ожидаемые объемы строительства жилья для очередников и молодых семей, желающих улучшить свои жилищные условия на возмездной, но льготной основе, должны составить 370 тыс. кв.м против 260 тыс. в 2006 г. Всего же по городским жилищным программам в 2007 г. планируется построить около 2 млн кв. м жилья (при предоставлении 400 тыс. кв.м очередникам), что при ожидаемом объеме ввода в Москве (4,7–4,8 млн кв. м) составит более 40% его объема. На предоставление субсидий на строительство и приобретение жилья в городском бюджете заложено 5,8 млрд руб.

#### *5.5.4. Стадии развития рынка жилья в России*

В ходе мониторинга столичного рынка жилья (Москва и Санкт-Петербург), проводившегося с начала 90-х гг.<sup>143</sup>, динамический ряд среднемесячных цен на квартиры дает возможность объективного анализа поведения рынка и основных закономерностей его развития. Табл. 25 показывает, что за 16 лет новейшей истории рынка динамика цен четко распадается на два этапа. Первый этап (с июня 1990 г. по июнь 2000 г.) занял 10 лет. Второй этап, начавшийся с середины 2000 г., длится уже более 6 лет.

---

<sup>143</sup> Наблюдение за ценами на рынке жилья в Москве началось с июня 1990 г., в Санкт-Петербурге – с декабря 1991 г., по Московской области данные имеются – только с июля 2000 г.

Таблица 25

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

Наименование стадии	Москва	Санкт-Петербург	Московская область
Старт и взлет	Июнь 1990 г. – март 1995 г.	Декабрь 1991 г. – май 1994 г.	...
Стабилизация	Апрель 1995 г. – август 1998 г.*	Июнь 1994 г. – октябрь 1998 г.**	...
Кризис	Сентябрь 1998 г. – июнь 2000 г.	Ноябрь 1998 г. – октябрь 2000 г.	...
Послекризисное восстановление	Июль 2000 г. – декабрь 2001 г.	Ноябрь 2000 г. – январь 2003 г.	Июль 2000 г. – февраль 2002 г.
Стабилизация	Январь 2002 г. – август 2002 г.	–	Март 2002 г. – июль 2002 г.
Юбилейный рост	–	Февраль 2003 г. – август 2003 г.	–
«Нефтяной» рост	Сентябрь 2002 г. – июнь 2004 г.	Август 2003 г. – июль 2004 г.	Август 2002 г. – сентябрь 2004 г.
Стабилизация	Июль 2004 г. – июль 2005 г.	Июль 2004 г. – июль 2005 г.	Октябрь 2004 г. – сентябрь 2005 г.
Ажиотажный рост	Июль 2005 г. – июнь 2006 г.	Август 2005 г. – сентябрь 2006 г.	Октябрь 2005 г. – сентябрь 2006 г.
Переход к стабилизации	Июль 2006 г. – декабрь 2006 г.	Сентябрь 2006 г. – декабрь 2006 г.	Сентябрь 2006 г. – декабрь 2006 г.

\* Колебательная стабилизация («с откатом»).

\*\* Асимптотическая стабилизация («с доползанием»).

Основным содержанием первых 10 лет легального рынка недвижимости стали старт и взлет цен с дальнейшим переходом к стабилизации. Если в Москве переход к стабилизации носил колебательный характер, «с перебегом» и снижением до уровня 1000–1100 долл./кв.м, то в Санкт-Петербурге – асимптотический, «с доползанием» и постепенным ростом до 600–650 долл./кв.м. Затем кризис 1998–1999 гг.

В середине 2000 г., когда рынок жилья Московского региона находился в нижней точке после августовского кризиса, закончился первый этап нестабильного, колебательного развития рынка. Средняя цена квартир в этот момент составляла в Москве 640 долл./кв. м, в Петербурге и в Московской области – 335–350 долл./кв. м. Следующие 6 лет, до настоящего момента, на рынке происходит постоянный рост цен, с некоторыми кратковременными изменениями темпов роста (вплоть до полной стабилизации).

К концу 2001 г. завершилась восстановительная стадия развития рынка жилья в столичных регионах: цены достигли докризисного уровня (в Москве – около 1000 долл./кв.м, в Московской области и Санкт-Петербурге – 470 долл./кв.м). Наметился переход рынка к стабилизации, которая в Москве и Подмосковье продолжалась совсем недолго.

Уже с середины 2002 г. в Москве и чуть позже в Московской области начался рост цен, который мы назвали «нефтяным» по результатам проведенного в начале 2003 г. исследования<sup>144</sup>, выявившего сильную статистическую

<sup>144</sup> См.: Российская экономика. Тенденции и перспективы. Вып. 24, 25. М.: ИЭПП, 2003, 2004; Стерник Г.М. Прогноз развития рынка жилья Москвы до 2005 года. Отчет АЭКСИП. Апрель 2003 г. www.realtymarket.org

связь мировых цен на нефть с приростом цен на жилье в Москве. В Санкт-Петербурге стабилизации цен практически не было, что объяснялось притоком бюджетных и частных инвестиций в связи с празднованием 300-летнего юбилея города в мае 2003 г. Продолжался плавный рост с последующим переходом к стадии «нефтяного» роста в середине 2003 г.

После этой стадии роста цен, в середине 2004 г., на фоне обострения отношений власти и бизнеса, рост цен прекратился. Интересно отметить, что стабилизация цен произошла практически одновременно во всех трех регионах. Вместе с тем новая фаза роста цен начиналась несинхронно.

В Москве в 1-м полугодии 2005 г. наметился подъем цен, а во 2-м полугодии он перешел в стремительный рост, продолжавшийся с нарастающими темпами (8–10% в месяц) все 1-е полугодие 2006 г. и со снижающимися темпами – 2-е полугодие (вплоть до прекращения роста в ноябре – декабре). В Московской области рост цен начался в сентябре – октябре 2005 г., темпы роста увеличивались до 12–14% до сентября 2006 г. и затем снизились до нуля в декабре. В Санкт-Петербурге, после бума жилищного строительства в 2003 г. и последующего затоваривания первичного рынка в 2004 г., фаза стабилизации (и даже небольшого снижения) цен затянулась до весны 2006 г., в дальнейшем цены росли с темпом 10–12% в месяц вплоть до ноября – декабря 2006 г.

В других городах России из приведенной в *табл. 26* выборки городов динамика цен в основном была аналогична столичной (*рис. 18, 19*). Различия в темпах и несинхронность развития ценовой ситуации на рынках различных городов определяются различной степенью их социально-экономического развития, инвестиционной привлекательности, включая удаленность от Москвы, транспортную доступность, степень противостояния региональных властей с мэрами городов – центров регионов, и другими факторами.

Стадия «нефтяного» роста в регионах началась на полгода – год позже Москвы, летом – осенью 2003 г., и закончившись в одних городах (Нижний Новгород, Ростов, Тверь) летом 2004 г., а в других (Екатеринбург, Новосибирск, Пермь, Уфа) – весной – летом 2005 г.

Стабилизация, как правило, была кратковременной, новый рост начался в середине 2005 г. и продолжается до сих пор (лишь в Твери отмечаются признаки стабилизации). В Пензе высокие темпы роста цен наблюдаются с весны, в Екатеринбурге, Новосибирске, Нижнем Новгороде, Твери – с лета, в Омске, Уфе – с конца 2005 г., в Перми – с весны 2006 г. В Ульяновске колебания темпов роста цен не выявляются, плавный рост проходил до августа 2006 г., а затем начался бурный рост с темпом 10–12% в месяц.

## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2006 году

тенденции и перспективы

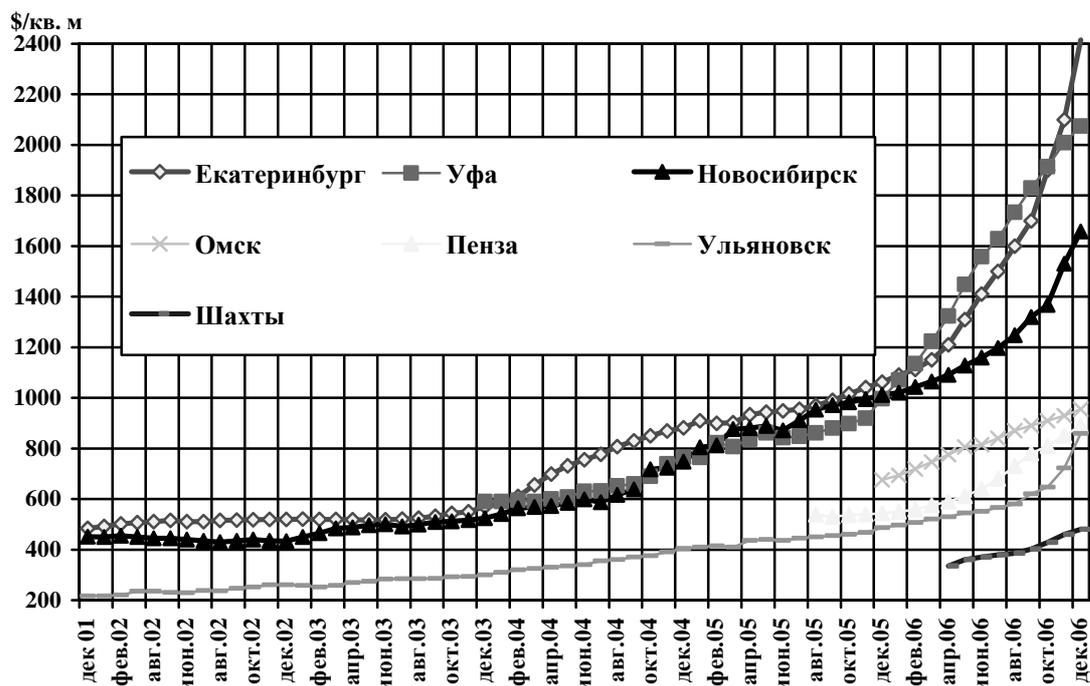


Рис. 18. Динамика средней цены предложения квартир в 7 городах России в 2001–2006 гг.

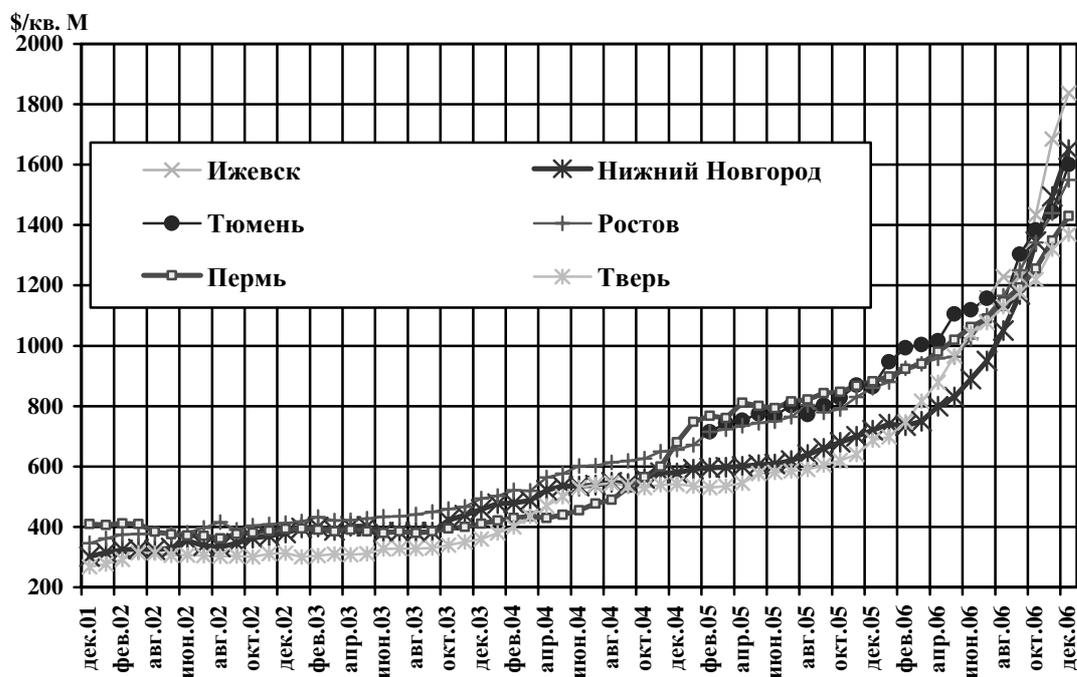


Рис. 19. Динамика средней цены предложения квартир в 6 городах России в 2001–2006 гг.

Интересна была динамика соотношения средних цен на жилье в различных городах России и Москвы (табл. 26).

В Московской области и Санкт-Петербурге это соотношение, меняясь во времени, долгие годы находилось в диапазоне 40–55% для области и 40–60% для Санкт-Петербурга. С середины 2005 г., когда Москва раньше других городов начала новую стадию роста, Подмосковье и Санкт-Петербург резко снизили свой уровень относительно Москвы. Затем, с начала 2006 г. – Московская область, с середины года – Санкт-Петербург ускорили темпы роста и (на фоне снижающихся темпов роста в Москве) преодолели отставание, вернувшись к привычному уровню, составляющему около половины от московских цен.

В Екатеринбурге уровень цен относительно Москвы изменялся в диапазоне 35–55%, в Новосибирске – 30–50, в Уфе – 30–40, в Перми – 25–45, в Тюмени – 25–35, в Нижнем Новгороде – 20–35, в Твери – 25–30, в Ульяновске – 15–25%.

Как и в столичных регионах, несинхронность изменения ценовой ситуации на рынках приводит к тому, что амплитуда колебаний уровня цен относительно Москвы в конкретном городе достигает значительных величин. В конце 2006 г. достигли своего среднего уровня Екатеринбург и Тверь, слегка превысили Нижний Новгород и Уфа, но еще не достигли своего среднего уровня Новосибирск, Пермь, Ростов-на-Дону, Ульяновск. Очевидно, что в целом ряде городов существует определенный потенциал для роста цен, подобного тому, что имел место в последние год – полтора в Москве и Подмосковье. Однако реализация этого потенциала во многом зависит от характера и социально-экономического развития на локальном уровне и от политики местных властей.

*Таблица 26*

**Соотношение уровня цен на жилье в 2001–2006 гг., % (Москва = 100%)**

Город (регион)	2001 г.	2002 г.		2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.	
	де-кабрь	июнь	де-кабрь								
Москва (долл./кв.м)	940	965	1096	1241	1610	1950	1953	2094	2658	4072	4828
Санкт-Петербург	49,9	54,2	53,6	55,6	52,2	56,2	55,5	52,5	44,4	38,8	53,7
Московская область	50,1	52,5	51,0	48,3	46,5	46,1	46,5	45,6	42,2	48,3	52,2
Екатеринбург	51,5	52,8	47,4	41,7	35,4	38,7	45,2	45,3	40,0	34,7	48,0
Уфа					36,6	32,3	39,2	40,2	37,5	38,3	42,9
Новосибирск	48,0	45,6	39,6	40,4	32,5	30,7	38,3	41,6	38,1	28,5	34,3
Нижний Новгород	32,0	36,7	34,7	30,9	28,4	27,4	29,6	29,0	27,1	21,9	34,2
Тюмень								36,7	32,5	27,5	33,1
Ростов-на-Дону	36,8	39,5	37,7	35,0	30,7	30,9	33,6	35,8	32,4	25,1	32,1
Пермь	43,5	38,4	35,9	30,6	25,5	23,3	34,8	37,9	33,2	26,1	29,6
Тверь	28,5	31,8	28,6	26,3	22,4	27,2	27,8	27,7	25,9	25,6	28,4
Ульяновск	23,0	23,7	23,7	22,8	18,6	17,4	20,7	20,8	18,3	13,5	17,8

Еще одной характеристикой развития рынка жилья на втором этапе является динамика цен относительно двух базовых периодов (декабрь 2001 г. и декабрь 2004 г.). Что касается динамики относительно декабря 2004 г., то она отражена в табл. 20, а динамика относительно декабря 2001 г. представлена в табл. 27.

Таблица 27

**Динамика цен на жилье в городах России в 2001–2006 гг.**

Город (регион)	Декабрь 2001 г.	Декабрь 2002 г.	Декабрь 2003 г.		Декабрь 2004 г.		Декабрь 2006 г.		
	долл./ кв.м	долл./ кв.м	% к декабрю 2001 г.	долл./ кв. м	% к декабрю 2001 г.	долл./ кв.м	% к декабрю 2001 г.	долл./ кв.м	% к декабрю 2001 г.
Москва	940	1096	116,6	1610	171,3	1953	207,8	4828	513,6
Санкт-Петербург	469	588	125,4	841	179,3	1083	230,9	2593	552,9
Московская область	471	559	118,7	748	158,8	908	192,8	2522	535,5
Екатеринбург	484	519	107,2	570	117,8	882	182,2	2415	499,0
Новосибирск	451	434	96,2	524	116,2	748	165,9	1658	367,6
Нижний Новгород	301	380	126,2	458	152,2	579	192,4	1650	548,2
Ростов-на-Дону	346	413	119,4	494	142,8	656	189,6	1550	448,0
Пермь	409	394	96,3	410	100,2	680	166,3	1430	349,6
Тверь	268	313	116,8	360	134,3	542	202,2	1370	511,2
Ульяновск	216	260	120,4	300	138,9	405	187,5	859	397,7

Если же отталкиваться от цен декабря 2001 г., то цены за 5 лет выросли в 3,5–4,0 раза в Перми, Новосибирске, Ульяновске, в 4,5–4,8 раза – в Ростове-на-Дону и Екатеринбурге, в 5,1–5,5 раза – в Твери, Москве, Московской области, Нижнем Новгороде, Санкт-Петербурге.

Таким образом, эти данные подтверждают отмеченную выше закономерность второго этапа развития рынка жилья России – не прекращающийся с 2000 г. рост цен, без явных падений и кризисов. Выявляется также еще одна существенная закономерность долгосрочного развития ценовой ситуации на региональных рынках, которая является следствием отмеченной несинхронности их развития. Сущность ее состоит в том, что в начале каждой стадии роста, вследствие отставания начала роста в регионах от столиц, происходит расслоение ценовых трендов, а в конце, при переходе к стабилизации, – консолидация трендов. Тренд первого типа наблюдался в 1990–1995 гг., 1998–1999 гг. (при падении цен), летом – осенью 2003 г. и осенью 2005 г.; тренд второго типа – в 1996–1997 гг., в конце 2000 г. – начале 2001 г., в начале 2005 г. и в конце 2006 г. Это является дополнительным свидетельством общего начала стабилизации цен на жилье в городах России.

**5.5.5. Прогнозы развития рынка жилья**

С 1995 г. ежегодное прогнозирование тенденций изменения цен на рынке жилья Москвы и других городов России осуществлялось на основе экономико-математических моделей<sup>145</sup>. И эти модели до 2001 г. (включая стадию

<sup>145</sup> Стерник Г.М. Статистический подход к прогнозированию цен на жилье // Журнал РАН «Экономика и математические методы». Т. 34. Вып. 1. 1998. С. 85–90.

послекризисного восстановления рынка) обеспечивали высокую точность прогнозов. Однако непрерывный рост цен на втором этапе развития рынка жилья России, особенно взрывной рост в 2003 и в 2005 гг., в рамках этой модели не предсказывался. Последствия этих стадий рассматривались как предпосылки для назревания и схлопывания «пузыря» на рынке жилья Москвы по аналогии со сценарием такого же рода в отношении рынков жилья Великобритании, США, Канады, Австралии и других стран, который рассматривался в качестве наиболее вероятного тамошними аналитиками.

В связи с вышесказанным закономерно встает вопрос о том, что представляет собой этот новый, второй этап развития рынка, как соотносятся имеющиеся тенденции с явлениями цикличности, характерными для рыночной экономики, насколько вероятной является возможность нового снижения цен на московское жилье.

При сохранении сегодняшней ценовой конъюнктуры на мировых рынках энергоносителей, являющихся главной статьей российского экспорта, при продолжении укрепления национальной финансовой системы, запас прочности которой придает растущий Стабилизационный фонд, при постепенной диверсификации отечественной экономики, окончательном формировании политических механизмов, обеспечивающих преемственность проводимого государством социально-экономического курса, форс-мажорные обстоятельства (мировой финансовый кризис, война цивилизаций, политический кризис в России и т.п.) не исключены, однако вероятность их минимальна.

Поскольку поведение рынка недвижимости сегодня в значительной степени определяется внешними факторами – развитием общеэкономических условий, то можно утверждать, что основная закономерность, базовый тренд рынка на эти годы – устойчивый рост цен на жилье. Рынок недвижимости – как один из наиболее инвестиционно привлекательных сегментов экономики – будет расти вместе с ней, причем темпы роста цен на жилье в Москве будут превышать общие темпы экономического роста.

Против возможности многократного роста цен на жилье в Москве обычно выдвигается несколько аргументов.

Первый аргумент сводится к тому, что согласно базовым постулатам теории рыночной экономики при отсутствии каких-то экстраординарных обстоятельств цены на рынках не могут расти более чем на 20% в год (следуя в основном за динамикой реальных доходов населения, или даже в 2–3 года), поскольку растущие цены стимулируют увеличение предложения, после чего цены прекращают рост. Однако для рынка недвижимости характерна большая степень инерции, и увеличить предложение можно только за несколько лет. Именно это наблюдается в последние полтора года при реализации национального проекта по доступному жилью: государство всячески стимулирует рост платежеспособного спроса (общий рост доходов населения, ипотека, прямая поддержка отдельных социальных групп), но вложения в стимулирование роста объемов строительства и предложения могут дать эффект лишь через 3–4 года, поэтому проект пока буксует, а цены растут.

Второй аргумент исходит из того, что цены на жилье имеют свой естественный предел роста, диктуемый уровнем доходов населения, платежеспособным спросом. Когда население не может угнаться за таким ростом цен, спрос на рынке снижается, что оказывает известное давление на продавцов, заставляя их если не снижать, то, по крайней мере, не повышать цены. С теоретической точки зрения вероятность такого развития событий действительно велика. В то же время данная закономерность подобно другим действует лишь в определенных границах, за пределами которых начинаются исключения из общего правила. Одним из них, безусловно, является столичный рынок жилья. Москва – это центр притяжения для жителей всех регионов России и стран ближнего зарубежья, и с ними приходят новые источники инвестиций в московское жилье. Платежеспособный спрос на него мало зависит от уровня цен – он лишь берет кратковременные (от 6 до 12 месяцев) передышки, когда рост цен прекращается – до следующего взлета. К тому же намного более высокая стоимость жилья в столицах по сравнению с другими городами наблюдается и в развитых странах мира.

Потенциальное ослабление давления платежеспособного спроса на столичный рынок жилья возможно лишь в отдаленной перспективе в случае появления иных экономических и культурных центров, способных обеспечить определенное качество жизни<sup>146</sup> граждан, по меньшей мере, сопоставимое с имеющимися сегодня в российской столице. Необходимо признать это крайне маловероятным в условиях реализовавшейся на постсоветском пространстве рыночной модели, характеристиками которой стали социальная и межрегиональная дифференциация по основным показателям, концентрация деловой активности в столице, где переплетение власти и бизнеса в условиях переходной экономики открыло гигантские возможности для извлечения больших доходов, в том числе на путях рентоориентированного поведения. Разумеется, нельзя отрицать возможность того, что со временем ближнее Подмосковье (Химки, Красногорск, Долгопрудный, Мытищи, Балашиха, Реутов) будет постепенно подтягиваться к Москве по привлекательности для вложений в недвижимость с перспективой возникновения большой агломерации. Однако и в этом случае Москва останется ориентиром, ей будет принадлежать роль ведущего, а Подмосковью (главным образом ближнему) – роль ведомого при том, что все это практически никак не будет связано с возможностью возникновения в России центров, сопоставимых по своему значению с Москвой.

Третий аргумент, отрицающий возможность многократного роста цен на недвижимость в Москве в долгосрочной перспективе, опирается на тезис о том, что цены на недвижимость не могут бесконечно расти, как и в остальном мире, они должны остановиться, а далее и откатиться вниз. Тем не менее

---

<sup>146</sup> Качество жизни, являясь сложным комплексным понятием, включает не только уровень жизни, определяемый текущими денежными доходами и накопленным имуществом, но и уровень развития разных видов инфраструктуры, доступность качественных услуг образования и здравоохранения, экологическую и криминогенную ситуацию и т.д.

опыт развитых стран свидетельствуют скорее об обратном, подтверждая закономерность роста цен на столичном рынке недвижимости. Так, в Москве цены за 6 лет устойчивого роста выросли в 6 раз, в Калифорнии – за 10 лет в 10 раз, в Лондоне, Париже, Берлине, Мельбурне – за 10–12 лет в 8–10 раз.

Весь мир, давно ожидая начала «лопаяния пузырей», отката цен на рынке недвижимости по аналогии с фондовым рынком, столкнулся за последние десятилетия лишь с единственным примером такого рода. В Японии, которая оказалась вовлечена в орбиту азиатского кризиса 1997–1998 гг. и столкнулась с относительно продолжительной экономической стагнацией, произошло некоторое понижение цен.

Возвращаясь к динамике цен на столичном рынке жилья за последние 6 лет, необходимо отметить, что наблюдавшиеся на нем тенденции вызывают иллюзию отсутствия цикличности на рынке. Поэтому общепринятый метод изучения динамических рядов цен ограничивает наше понимание тенденций рынка, в связи с чем предлагается новый метод изучения динамики рынка, названный методом негармонического разложения ценового тренда<sup>147</sup>.

Сущность предлагаемого метода сводится к переходу от изучения динамики исследуемой величины (собственно цен) к исследованию первой (приросты, или скорость роста), затем второй (скорость роста приростов, или ускорение роста цен) и т.д. производной – динамических рядов темпов прироста величин относительно аппроксимирующей функции предыдущего уровня.

Речь идет о взаимодействии циклов колебаний различной продолжительности. «Длинный» цикл колебаний определяется совокупностью макроэкономических показателей страны и города (региона). На базовый тренд накладываются более быстро происходящие колебания, определяемые строительно-инвестиционным циклом, развитием инфраструктуры рынка строительства жилья, потребительским поведением граждан и т.д. Эти «средние», более быстропротекающие циклы реализуются уже не в колебаниях цен, а в колебаниях первой производной – темпов прироста цен. Короткие циклы, в свою очередь, отражают колебания второй производной (ускорения роста цен) относительно тренда «средних» циклов. Определяться «короткие» циклы могут различными факторами, например, сезонными и календарными колебаниями, колебаниями цен на энергоносители, резким изменением сальдо оттока частного капитала, и т.п.<sup>148</sup>

Прогноз включал три уровня:

- краткосрочный прогноз – снижение темпов роста цен и переход к стабилизации до конца 2006 г.;
- среднесрочный прогноз (до конца 2007 г.) – ценовая стагнация с возможной коррекцией вниз в размере 3–5%;

---

<sup>147</sup> Стерник Г.М., Краснопольская А.Н. Метод негармонического разложения ценового тренда. [www.realtymarket.org](http://www.realtymarket.org), июль 2006 г.

<sup>148</sup> Стерник Г.М. Технология анализа рынка недвижимости. М.: АКСВЕЛЛ, 2005.

- долгосрочный прогноз (на 15–20 лет вперед) – устойчивый рост со средним годовым темпом 20–25% (в номинальных долларовых ценах) и с колебаниями месячных темпов роста в пределах от нуля до 80–100%.

Фактическая динамика цен в краткосрочном периоде в основном подтвердила рассчитанный прогноз (рис. 20).

Прошедшие после расчета данного прогноза для Москвы и области 5 месяцев позволяют увидеть, что фактические цены оказались несколько выше прогнозируемых, хотя темпы роста цен и уменьшились: в Москве с 8% в мае до 6,8–1,5% в июне – октябре и до 0 в декабре, в Московской области с 14% в мае до 5,8% в октябре и до 0 в декабре, в Санкт-Петербурге с 11% в октябре до 0,7% в декабре.

Полученные результаты прогнозирования динамики цен в Москве до конца 2008 г. показали, что в ближайшие месяцы на рынке жилья Москвы можно ожидать стагнацию, аналогичную периоду концу 2004 г. – началу 2005 гг. Она продлится, по крайней мере, до осени 2007 г. и будет включать коррекцию цен (относительно июня 2006 г.) в размере около 5%, пик которой придется на весну 2007 г. (аналогичное коррекции в Санкт-Петербурге весной 2005 г.). В целом же в течение 2007 г. будет сохраняться стабильность цен с вероятными небольшими колебаниями и с переходом к новому циклу роста с весны – лета 2008 г. К концу 2007 г. прирост цен в Москве будет близок к 0, к концу 2008 г. – 65–70%.

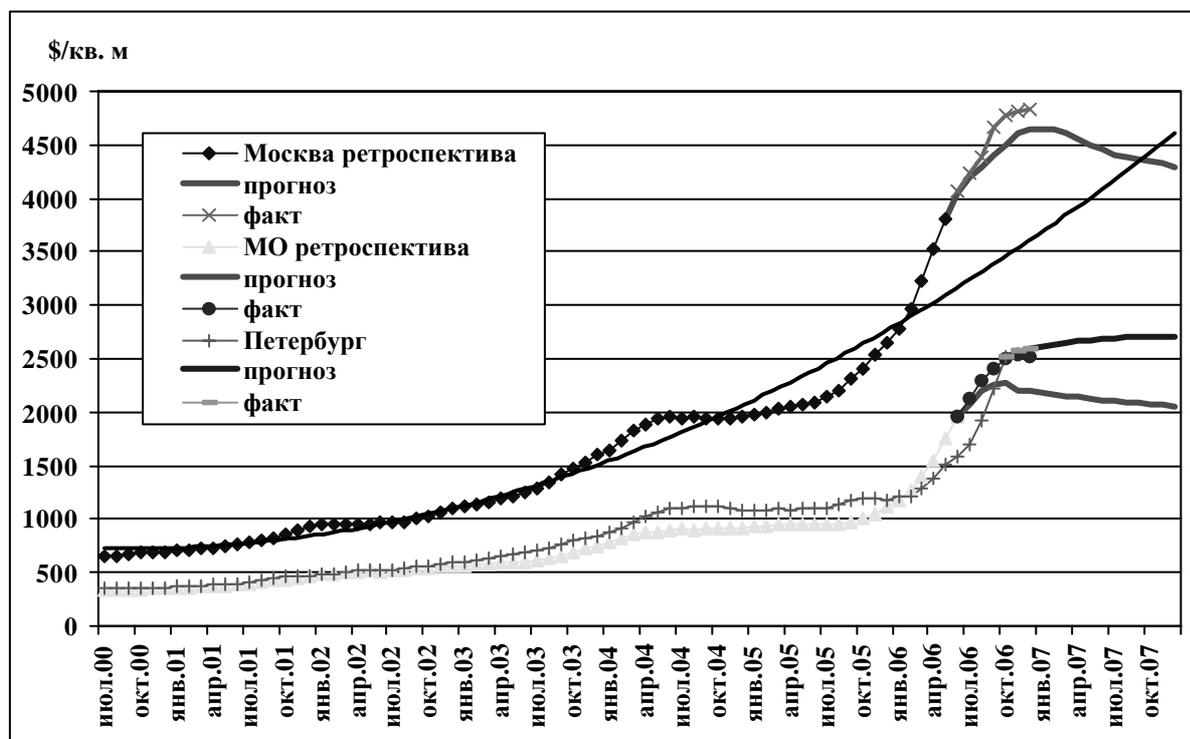


Рис. 20. Прогноз средних цен на жилье в Москве, Московской области и Санкт-Петербурге

Прогноз для других регионов показывает, что в 2007 г. ценовая ситуация в других исследуемых регионах будет развиваться аналогично: также ожидается близкий к 0 прирост цен, только стагнация (кроме Московской области и Санкт-Петербурга) начнется несколько позже. С весны 2008 г. рост возобновится и по итогам года составит 90–95% в Перми и Твери, 85–90% в Московской области, Нижнем Новгороде и Новосибирске, 60–70% в Екатеринбурге и Ростове-на-Дону, 55–60% в Петербурге.

Такая динамика будет складываться под воздействием многих групп факторов – способствующих росту цен и препятствующих ему (табл. 28). Их можно объединить в две категории: внешние по отношению к рынку недвижимости факторы (политические, макроэкономические, факторы взаимодействия со смежными рынками) и внутренние факторы рынка недвижимости (развитие Национальной программы «Доступное жилье», повышение пространственной мобильности населения, взаимодействие со смежными сегментами рынка недвижимости).

Таблица 28

**Баланс факторов, определяющих среднесрочную динамику цен на жилье**

Категории факторов	Группы факторов	Влияние факторов на цены	
		Рост	Снижение
1	2	3	4
Внешние факторы рынка жилья	Политические	Предвыборная кампания: дополнительное финансирование региональных, думской, президентской кампаний, повышение платежеспособного спроса за счет гонораров политтехнологов, СМИ, деятелей шоу-бизнеса.	Предвыборная кампания: возможная дестабилизация политической ситуации, усиление противостояния власти и бизнеса, федеральных, региональных и муниципальных властей, снижающая инвестиционную привлекательность страны и регионов.
	Макроэкономические	Сохранение высокого уровня мировых цен на энергоносители, приводящее к притоку капитала в страну. Рост бюджетных расходов, повышение в 1,5–2 раза за 2 года уровня заработной платы бюджетникам и пенсий. Продолжение (хотя и меньшими темпами) роста ВВП и реального располагаемого уровня доходов населения. Вступление России в ВТО, способствующее притоку капиталов иностранных компаний, банков и фондов в страну.	Снижение мировых цен на энергоносители, приводящее к снижению притока капитала в страну. Снижение (в условиях меньшего притока валюты и укрепления рубля) темпов роста (и даже понижение) объема денежной массы, приводящее к снижению возможностей банковской системы по кредитованию застройщиков и населения. Снижение темпов роста ВВП, ограничивающее возможности властей по решению социально-экономических задач, сохранению темпов роста доходов населения. Продолжение роста объемов российских инвестиций за рубеж и иностранных в Россию. Уменьшение притока спекулятивного капитала в условиях повышения привлекательности финансовых инструментов в США и Европе.

*Продолжение таблицы 28*

1	2	3	4
<b>Внутренние факторы рынка жилья</b>	<b>Факторы взаимодействия со смежными рынками</b>	Развитие фондового рынка РФ, расширение практики выхода компаний на IPO, получения облигационных займов и использования других способов внешнего и внутреннего заимствования, увеличивающих приток инвестиций на рынок недвижимости.	Развитие фондового рынка РФ, появление разнообразных финансовых инструментов с высокой доходностью, приводящее к перетоку капиталов с рынка недвижимости на смежные рынки (частично – возврат капитала через ПИФы недвижимости). Продолжение потребительского бума, способствующего сокращению объемов сбережений населения, направляемых на приобретение жилья.
	<b>Развитие Национальной программы «Доступное жилье»</b>	Повышение объемов господдержки и ипотечного кредитования при сохранении достигнутого высокого объема предложения на вторичном рынке. Сохранение объемов ввода жилья в Москве в 2007 г. на уровне 4,7–4,8 млн кв.м, при том, что около половины площадей будут переданы на муниципальные программы, вследствие чего снизится объем предложения на первичном рынке.	Увеличение объемов жилищного строительства в регионах и предложения жилья на первичном рынке.
	<b>Повышение жилищной мобильности населения</b>	Приток покупателей из отдаленных регионов Крайнего Севера, Дальнего Востока, Сибири – в регионы Урала, Поволжья, Центра, Северо-Запада, из регионов – в Москву и область, из Москвы – в менее дорогую Московскую область, приводящий к повышению платежеспособного спроса в Москве и в других регионах.	Отток низко- и среднедоходного слоя населения из Москвы на рынок ближнего и среднего Подмосковья, приводящий к снижению платежеспособного спроса в Москве.
	<b>Взаимодействие со смежными сегментами рынка недвижимости</b>	Продолжение опережающего роста инвестиций в ритейл и строительства объектов коммерческой недвижимости, транспортной и социальной инфраструктуры, повышающие привлекательность рынка жилья в конкретных регионах, городах, муниципальных районах.	Переток инвестиций на рынок коммерческой недвижимости (торговля, офисы, развлекательно-рекреационные объекты, логистические комплексы, технопарки и др.) в условиях снизившейся доходности жилищного строительства и госрегулирования градостроительной политики, политики распределения земельных участков на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Из всех факторов, упомянутых в *табл. 28*, следует особо выделить политический, связанный с приближающимся избирательным циклом 2007–2008 гг., и ценовую ситуацию на рынке энергоносителей, поскольку рост нефтяных цен будет способствовать сокращению продолжительности периода стабилизации цен на жилье, а их падение – действовать в противоположном направлении.

Таким образом, основные выводы из анализа развития рынка жилья России заключаются в следующем.

В минувшем году наблюдался заметный рост цен на жилье во многих городах России (особенно в Санкт-Петербурге, Подмосковье, Нижнем Новгороде и Екатеринбурге). Итоги первого года реализации национального проекта по жилью можно оценить как достаточно благоприятные, но уже выявились факторы, которые в дальнейшем могут оказаться серьезными препятствиями на его пути (опережающий по отношению к доходам населения рост цен, сложности в доступе к земельным участкам, ограничения в развитии коммунальной инфраструктуры и стройиндустрии, напряженность ре-

гиональных и местных бюджетов, проблема доверия в отношениях между участниками рынка – как следствие ситуации с обманутыми дольщиками).

В настоящее время рынок жилья России находится на втором этапе развития, начавшемся с середины 2000 г. Его основной характеристикой является постоянный рост цен, без явных падений и кризисов. С начала 2007 г. на рынке наблюдается стабилизация после бума. Прогноз показывает, что в Москве, Московской области и основных региональных центрах наступивший год будет годом стабильности (с вероятной корректировкой уровня цен в некоторых городах на 5–10%). В 2008 г. (после президентских выборов) ценовая стагнация сменится новой стадией повышения темпов роста цен, и годовой прирост составит от 60 до 100%. При этом сохраняется долгосрочный прогноз (на 10–15 лет) – устойчивый рост (в номинальных долларовых ценах) на 20–25% ежегодно с колебаниями темпов роста от 0 до 80–100%.

## **5.6. Военная экономика и военная безопасность России**

### *5.6.1. Основные результаты военно-экономической деятельности в военно-социальной сфере*

2006 год был более успешным с точки зрения военного дела, чем предыдущие. Несмотря на издержки в военной реформе, решении социальных проблем военнослужащих и оснащении войск (сил) современным вооружением, о которых будет сказано ниже, президент РФ имел все основания дать положительную оценку уровня военной безопасности государства и усилий военной организации РФ по поддержанию этого уровня. Такая оценка была дана на совещании в Минобороны в ноябре 2006 г. И она, судя по СМИ, соответствует оценкам большинства экспертов.

Действительно, Россия не ввязывалась ни в какие авантюрные военные действия, выполняла миротворческие функции на территории постсоветского пространства, досрочно завершает вывод войск из Грузии, идя навстречу требованиям ее руководства, усилиями военных мостостроителей помогла Ливану в восстановлении его транспортных коммуникаций, разрушенных в результате бомбежек израильской авиации. Важными, если рассматривать их с точки зрения стратегического ядерного сдерживания потенциальной агрессии (заметим, что в рамках этой стратегии *нужна убедительная демонстрация боеспособности*), были пуски баллистических ракет наземного и морского базирования, а также пуски высокоточных неядерных ракет авиационного базирования. Кроме того, на основе успешных испытаний продлены гарантийные сроки некоторых стратегических ракет. В малых количествах, но все же поступили в войска новые и модернизированные ракетные комплексы. Проведено значительное (по сравнению с прошлыми годами) количество учений с участием Сухопутных и Воздушно-десантных войск, отрабатывалось взаимодействие ВС РФ с вооруженными силами других государств в плане подготовки их к проведению антитеррористических операций. Улучшилась боевая подготовка, хотя для военных специалистов и видны элементы показухи, особенно в тех случаях, когда в учениях лично участвует министр обороны РФ.

Продолжается усиление охраны границ и прибрежных акваторий, жестче пресекается контрабанда. Военнослужащими внутренних войск и ФСБ предотвращен ряд акций, планировавшихся террористами, а главное – наконец-то ликвидирован ряд одиозных фигурантов террористических сил, включая Шамиля Басаева. Остаткам бандформирований противостоят только военно-служащие-контрактники.

На все это у России нашлись необходимые ресурсы. Более того, можно говорить о некотором укреплении военной экономики России, а также об успешном военно-техническом сотрудничестве, принесшем крупные финансовые поступления в бюджет.

**Кадровая политика военной организации РФ** обрела в 2006 г. более внятные очертания. Уточнены такие основные параметры, как общая численность Минобороны (текущая штатная – 1130 тыс. военнослужащих и перспективная – 1 млн), заявлено, что из них только 1% должностей должны занимать высшие офицеры. Заявлено об укомплектовании впредь офицерских должностей главным образом выпускниками военных учебных заведений, о резком сокращении количества военных кафедр в гражданских вузах. С сентября этого года они остались только в 31 вузе России. С нынешнего года некоторые гражданские вузы уже начали целенаправленно готовить специалистов для военной организации. Это значит, что можно будет избежать дублирования в подготовке специалистов по некоторым видам техники двойного назначения. Минобороны ввело для студентов, желающих получить дополнительное военное образование, доплаты к стипендии, вместе с тем беря с них обязательство отслужить впоследствии не менее трех лет на офицерских должностях по контракту. Крайне важно, что это делается добровольно.

Вместе с тем отменены некоторые отсрочки от призыва, в частности, для выпускников большинства гражданских вузов, включая те, где студенты начали, но не завершили обучение на военных кафедрах, поскольку кафедры расформированы. По мнению военачальников, это позволит повысить качество призывного контингента, а значит, и тех, кто будет служить по призыву на должностях солдат (матросов). Однако призывать их будут принудительно, что чревато негативными проявлениями.

Традиционный осенний призыв прошедшего года был последним, рассчитанным на два года. В сумме оба призыва 2006 г. были меньшей численности, чем в предыдущие годы. Это положительный факт. Однако, поскольку приняты поправки к законам, установившие сокращение срока службы по призыву: в 2007 г. – до полутора лет; в 2008 г. – до одного года, стало понятным, что гражданам надо готовиться к увеличению объема призыва. К тому же 2008-й будет годом начала спада численности юношей, вступающих в призывной возраст.

Таким образом, многие застарелые проблемы кадровой политики остались нерешенными. Кроме того, возникли новые проблемы, вызвавшие акции протеста со стороны молодежи. Действительно, если считать, как говорил в одном из своих посланий президент РФ, что полгода призванные проведут в учебных воинских частях, а вторую половину срока – в «линейных», то каким

будет прок от этой службы? Выгодно ли обществу и государству отвлекать на такую службу, не требующую высокой квалификации и не приводящую к росту боеспособности, молодых специалистов, получивших высшее образование? Ситуация может усугубиться еще и из-за того, что сержанты и мичманы, в распоряжение которых попадут выпускники вузов, будут в основном контрактниками, не получившими высшего образования. Как сложатся отношения между ними в период службы?

Не все ясно и с укомплектованием воинских должностей нынешними контрактниками. В воинских частях постоянной готовности их количество росло, в других воинских частях сокращалось. Эта ситуация вполне просчитывалась, поскольку имела под собой социально-экономические причины, отмечавшиеся в прежних обзорах ИЭПП.

2006 г. был предпоследним в программе перехода воинских частей постоянной готовности к исключительно добровольному поступлению граждан на военную службу по контракту. Закономерен интерес к результатам, достигнутым в соответствующей федеральной целевой программе (ФЦП), и к качеству ее выполнения.

Начнем с анализа достижений. В армии продолжает расти количество воинских частей и соединений постоянной готовности, укомплектованных исключительно по контракту. Знаменательным является и то, что в «горячих точках» лица, проходящие службу в военной организации РФ по призыву, более не служат. В Чечне, по заверениям начальника ГОМУ, призыва нет вообще, а по контракту служат чеченцы. Так что проблема перехода на добровольный принцип комплектования якобы решена не только в масштабах ряда воинских частей, попавших в категорию постоянной готовности, но и в масштабах одного из регионов России. Однако является ли благом создание сугубо национальных воинских подразделений – вопрос, на который трудно дать положительный ответ.

Что же касается более обстоятельного анализа качества выполнения ФЦП, то оценки результатов по ряду воинских частей неутешительны. Не случайно ФЦП, принятая в августе 2003 г., неоднократно корректировалась в прошедшем году, последний раз – постановлением правительства РФ от 7.09.06 № 549. В результате этих корректировок уточнился перечень воинских частей, переводимых на контракт, введен испытательный срок для проверки пригодности военнослужащих к службе, установлены материальные санкции к нарушителям условий контракта. Изменены и сводные показатели ФЦП. Из них следует, что расходы на эту программу возросли, а общее количество военнослужащих, переводимых на контракт, сокращено. Вместо прежних 147 578 должностей намечено укомплектовать контрактниками только 138 722 должности в военной организации России, включая 125 359 должностей в ВС РФ. Остальные должности – во внутренних войсках МВД и Пограничной службе ФСБ. В ней, заметим как особенно положительный факт, заявлен переход с 2008 г. на 100%-ное укомплектование контрактниками. Такое же заявление сделано в отношении строительных воинских частей.

Оценки происходящего военными специалистами существенно различаются – министр характеризует его с оптимизмом, а вот его подчиненные, в

частности офицеры ГОМУ Генштаба, иначе. Об этом свидетельствует ряд публикаций в СМИ<sup>149</sup>. Причины для таких пессимистических оценок, какая сформулирована в заглавии публикации, на которую мы ссылаемся, действительно имеются и фактически изначально запрограммированы самим Генштабом<sup>150</sup>. Крах контрактной системы назревает главным образом потому, что средства, первоначально запланированные, а затем и добавленные на реализацию ФЦП, не пошли на повышение привлекательности военной службы по контракту. Они расходуются на инфраструктуру военных городков, боевую подготовку, другие несомненно полезные цели. Такие расходы, несомненно, нужны при любой системе комплектования, но финансирование их должно было бы идти по соответствующим статьям расходов вне ФЦП.

Другие причины торможения ФЦП выявлены комитетами солдатских матерей и правозащитными организациями. Оказалось, что в условиях низкой привлекательности добровольной службы, во имя выполнения плана-графика ФЦП в армии распространилось принуждение солдат, проходящих службу по призыву, к подписанию контрактов. Кроме того, в ряде воинских частей контрактники рядового и младшего командного состава (РМКС) подвергаются поборам, начальники нарушают их права. Об этом свидетельствует большое количество фактов, приведенных в официальном докладе правозащитных организаций<sup>151</sup> и в СМИ. Военкоматы также испытывают проблемы с подбором кадров, обусловленные тем, что средняя заработная плата (СЗП) в большинстве регионов растет, и желающих идти служить за меньший уровень оплаты воинского труда, связанного с лишениями, не найти.

**Денежное довольствие.** Кадровая политика Минобороны и других силовых ведомств отражается на денежном довольствии (ДД) военнослужащих, которое должно быть основным фактором, обеспечивающим привлекательность добровольной военной службы. Величина ДД зависит от статуса военнослужащего, характера функциональных обязанностей и множества других показателей. До последнего времени в РФ функциональная зависимость ДД от этих показателей определялась огромным количеством документов различного времени утверждения, допускала неоднозначное толкование и возможности злоупотребления этим. Поэтому приказ министра обороны РФ от 30.06.06 г. № 200 «Об утверждении порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих ВС РФ» (далее – Порядок ДД), опубликованный в конце сентября и вступивший в действие с 1 октября 2006 г. – безусловно, положительный акт.

Уточнение Порядка ДД не коснулось его основ, сложившихся в прошлом. Расчет ДД остался прежним:

<sup>149</sup> Мухин В. Крах контрактной армии // Независимая газета от 24.08.06.

<sup>150</sup> Воробьев Э., Цымбал В. Крах контрактной армии запрограммирован // Независимое военное обозрение от 27.10–2.11.06.

<sup>151</sup> Л.В. Вахнина. Доклад «Лишний солдат: Незаконное использование труда военнослужащих по призыву в целях, не обусловленных исполнением обязанностей военной службы». М.: Всероссийская коалиция «За демократическую АГС», 2006. 87 с.

$$ДД = ОДС + \sum ДВ_i.$$

В этом выражении первое слагаемое – месячный оклад денежного содержания ОДС = ОВЗ + ОВД, состоящий из оклада по воинскому званию (ОВЗ), который связан с двадцатью позициями шкалы воинских званий, и оклада по воинской должности (ОВД), связанного с пятьюдесятью так называемыми тарифными разрядами. Второе слагаемое – сумма надбавок к ОДС.

Минимальное значение ОВЗ составляет 659,54 руб./мес., маршальский максимум ОВЗ равен 2170,05 руб./мес., диапазон разброса значений ОВЗ в номинальных величинах (он равен 1710,51 руб./мес.) и в относительных величинах (он равен 4,72). Разброс только по офицерским званиям составляет, соответственно, 1416,91 руб./мес., или 2,88 раза.

Диапазон разброса значений ОВД в номинальных величинах равен 4352,87 руб./мес., а в относительных – 4,41. Соответственно, разброс по офицерским должностям составляет 3586,97 руб./мес., или 2,76 раза.

Разброс значений этих окладов, как и их суммы, соответствует традиционным представлениям военнослужащих РФ о «справедливости».

Строгой привязки воинских званий к должностным категориям (разрядам) нет и не может быть. В Порядке ДД обособлены только звания и должности офицерского состава от званий и должностей рядового и младшего командного состава (РМКС). Что касается прапорщиков и мичманов, то они в некоторых документах (даже в федеральных законах) рассматриваются в одной группе с офицерами, в некоторых – отдельно, в некоторых – в составе РМКС. И все же для целей сопоставительного анализа ОДС и ДД ориентировочная увязка званий и должностей возможна – например, так, как показано в табл. 29.

*Таблица 29*

ВЗ	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
r	1	2	3	4	5	6	7	8; 9	10	11	12; 13	14; 15	16– 18	19– 22	24– 30	31– 34	35– 46	47– 48	49	50

В верхней строке этой таблицы перечислены порядковые номера перечня воинских званий от рядового до маршала. Во второй строке указаны значения и диапазоны значений приблизительно соответствующих им должностных тарифных разрядов. Они были использованы в дальнейших расчетах ориентировочных размеров ОДС и связанных с ними надбавок.

Как видно из табл. 29, шкалы воинских званий и тарифных разрядов имеют разную плотность: 8 званиям РМКС соответствуют всего лишь 9 тарифных разрядов, в то время как 12 офицерским – 41 разряд. Также неравноплотны они и внутри офицерских званий: четырем званиям младших офицеров соответствует приблизительно 5 разрядов, трем званиям старших офицеров ориентировочно – 15 разрядов, а совокупности четырех генеральских и одного маршальского – 20 разрядов. Особенно велика шкала тарифных разрядов для полковников, генерал-майоров и генерал-лейтенантов. Можно предположить, что это обусловлено не столько наличием так называемых вилочных категорий, сколько влиянием на распределение тарифных разрядов тех должностных лиц,

которые проходят службу в центральном аппарате (ЦА) Минобороны, поскольку значительная часть разрядов отнесена именно к их должностям.

Если же сопоставить шкалу воинских должностей с соответствующей шкалой должностей гражданских государственных служащих, то можно обнаружить приблизительное соответствие обязанностей и условий деятельности для верхних, чиновничьих эшелонов (министерств и ведомств) и одновременно отметить явную недооценку роли и значения рядового (матроса), сержанта (старшины), а также младших офицеров. То обстоятельство, что именно их служба зачастую несопоставимо более опасна и трудна, чем поставленная им в соответствие гражданская государственная служба, никак не связано с присвоенными им тарифными разрядами.

Однако основная часть ДД определяется в настоящее время не величиной ОДС, а разнообразными надбавками к нему.

Надбавка за выслугу лет не случайно стоит первой в перечне всех 40 надбавок. Она и в прошлом считалась наиболее обоснованной, а потому была весомой и регулярной. Она упомянута в федеральном законе РФ. А ступенчатая зависимость ее коэффициента от выслуги лет, установленная постановлением правительства РФ, характеризует былую финансовую политику, отражавшую потребность денежного стимулирования служебного роста, особенно нижних эшелонов войсковой иерархии кадров. С ростом выслуги относительная величина этой надбавки растет с замедлением. Учет надбавки за выслугу лет привычен для всех поколений нынешних и бывших военнослужащих. Суммирование ОДС и первой надбавки дает так называемый базовый месячный оклад (БМО). Как и в случае с расчетом ОДС, нами для оценок используется расчетная (условная) величина этой надбавки, поскольку точная привязка выслуги лет к должностям неосуществима. Особую значимость БМО имеет в РФ для военных пенсионеров, поскольку размер их пенсии зависит прежде всего от БМО.

Анализ показал, что по своей величине БМО военнослужащих различается приблизительно на 11 436 руб./мес. по абсолютной величине, или в 7,3 раза. А разница в БМО наших офицеров составляет соответственно 9765 руб./мес., или 3,8 раза. И это тоже укладывается в традиционные рамки представлений о справедливости.

Что же касается надбавок последнего времени, то они изменили ситуацию коренным образом. Результаты анализа ДД с учетом основных новых надбавок проиллюстрированы на *рис. 21*. По оси абсцисс расположены тарифные разряды, по оси ординат – ДД (руб./мес.). Графики характеризуют дискретный рост ДД с учетом ряда надбавок. Два нижних графика иллюстрируют ОДС – Ряд 1; БМО – Ряд 2.

Над ними расположены графики, характеризующие ДД с учетом общих для всех военнослужащих социальных надбавок, исчисляемых пропорционально размеру ОДС (Ряд 3), ДД с учетом общей для всех 100%-ной надбавки, пропорциональной размеру ОВД (Ряд 4), а также ДД с учетом более весомой надбавки, распространяющейся только на офицеров и прапорщиков Центрального аппарата (ЦА) Минобороны (Ряд 5).

Особое значение для реформы системы комплектования имеют надбавки, которые были введены для военнослужащих частей постоянной готовности в связи с их переводом на контракт. Для всей России они характеризуются графиком, обозначенным как Ряд 6, а для Чечни – графиком Ряд 7.

Заметим, что главное недовольство в среде военнослужащих вызывает именно та разница в ДД, которая иллюстрируется последними (по перечислению в тексте) тремя графиками. И дело не только в том, как «взметнулись» размеры ДД военачальников (вблизи 50-го разряда), но и в том, что прапорщик в ЦА (8-й разряд) получает такое же ДД, как и его «коллега по званию» в Чечне, и более высокое ДД, чем многие офицеры в регулярных войсках (до 16-го разряда). Недовольство личного состава «докатилось» до руководства. Не случайно появилась публикация в армейских СМИ<sup>152</sup> о том, что министр обороны, совсем недавно утвердивший такой Порядок ДД, уже поручил военным финансистам приступить к разработке нового положения о ДД.

Но проблему повышения привлекательности добровольной службы по контракту надо решать немедленно, не дожидаясь нового положения, поскольку на «рынке труда» военнослужащий будет сопоставлять ДД контрактника со средней зарплатой по стране, которая уже превысила 11 тыс. руб. Материальной заинтересованности при нынешнем уровне ДД у молодежи и у тех, кому предстоит решать вопрос о продлении контракта, не будет.

Отдельная, но тоже острейшая кадровая проблема – подготовка кадров для оборонно-промышленного комплекса (ОПК). В настоящее время работники всех уровней (рабочие, техники, инженеры, конструкторы высшей квалификации) достигли в среднем предельного возраста – как по отношению к пенсионным параметрам, так и по отношению к расчетной продолжительности жизни в РФ. Поиски разрешения проблемы идут. Одним из наиболее интересных путей ее решения, рассматриваемых в настоящее время<sup>153</sup>, является создание университетских комплексов, включающих ПТУ, техникумы, высшие учебные заведения, центры послевузовского образования и отраслевой науки. При этом выстраивается единая система «вложенных» образовательных стандартов с конкурсным переходом обучающихся с одной стадии обучения и практической деятельности на другую. Однако нет никакой уверенности в быстрой перестройке на такую корпоративную систему ведущих учебных заведений страны. Для этого потребуются объединение административных и финансовых ресурсов различных ведомств и руководства предприятий ОПК, имеющих различные формы собственности.

---

<sup>152</sup> Шальнев Е., Щеплягин В. Прейскурант на справедливость // Красная звезда. № 201 от 31.10.06.

<sup>153</sup> Ипатов О. Где взять кадры для оборонной отрасли? // Военно-промышленный курьер. № 43 от 14.11.06.

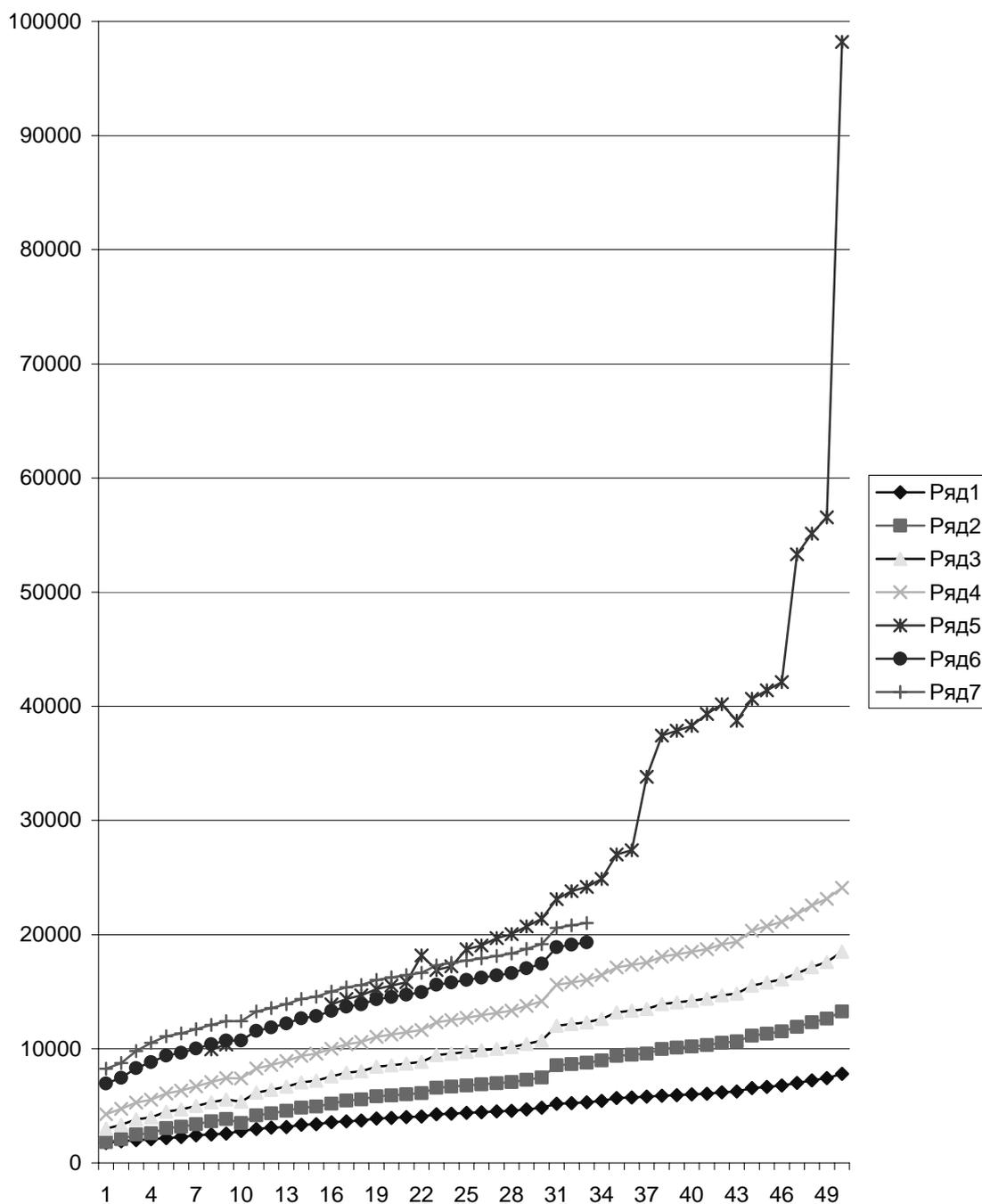


Рис. 21. Размер денежного довольствия военнослужащих в зависимости от должностного разряда

**Жилье.** Не реализован и другой, потенциально весомый стимул военной службы – обеспечение военнослужащих, проходящих службу по контракту, жильем. Эта проблема решается сейчас в РФ несколькими путями. Во-первых, с помощью ГЖС – для тех, кто уволен с обязательством предоставле-

ния жилья в собственность. Ставка средней стоимости одного квадратного метра жилья, используемая сейчас для расчета стоимости ГЖС, составляет 17 460 руб. В Москве повышающий коэффициент равен 1,2. Такие нормы, по обоснованному мнению многих военнослужащих, ущемляют их права и интересы. Второй путь – предоставление жилья в собственность для тех, кто проходит службу достаточно продолжительное время. Третий путь – предоставление временного, служебного жилья и вместе с тем с помощью введенной в действие накопительно-ипотечной системы (НИС) – для тех, кто подписал второй контракт после 2004 г.

В целом 2006 г. можно считать более успешным, чем все предыдущие, с точки зрения решения жилищной проблемы. Выделены даже дополнительные средства – из резерва президента РФ. В отличие от бед, сопровождавших военнослужащих при выводе войск из Германии в 90-е гг., положительным можно считать обеспечение жильем личного состава бывшего Тбилисского гарнизона: 329 военнослужащих и 220 гражданских лиц. Всем обещано жилье, в т.ч. 92 офицерам из 132, 16 прапорщикам из 49, 28 из 148 контрактников, пожелавших демобилизоваться.

Начало реализации НИС оказалось неудачным. Минобороны, взявшее выделенные деньги под свой контроль, не сумело организовать эффективное размещение этих средств. В 2005 г. в НИС вошли 22,6 тыс. человек, для них поступило 1,031 млрд рублей, но только в самом конце 2005 г. в Минобороны прошел конкурс управляющих компаний для заключения с ними договоров доверительного управления накоплениями военнослужащих.

На 2006 г. было запланировано выделение 3,029 млрд руб. в фонд НИС<sup>154</sup>. Руководство Минобороны заявило, что отобраны 10 компаний, накопления поделены между ними в равных долях, введен показатель фиксированной доходности. Но о росте средств, поступивших в фонд НИС, к концу 2006 г. Минобороны не заявило. Привлекательность НИС для военнослужащих упала. В связи с этим было принято совместное решение Минобороны и Минфина об увеличении с 2007 г. накопительного взноса до 82 700 руб./год на каждого военнослужащего, участвующего в НИС<sup>155</sup>.

Решение проблемы обеспечения военнослужащих служебным жильем вообще отнесено на период до 2012 г. Ситуация с ним усугубляется еще и тем, что, по словам аудитора Счетной палаты А. Пискунова, «при потребности 480 тысяч квартир военное ведомство сегодня имеет на балансе свыше 700 тысяч квартир. Но около 70% этих квартир занимают люди, не имеющие никакого отношения к ВС»<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Юров Д. Накопительно-ипотечная система выстраивается // Красная звезда. № 241 от 28.12.05.

<sup>155</sup> Ипотечные взносы увеличатся // Военно-промышленный курьер. № 43 от 8.11 – 14.11.06.

<sup>156</sup> Гаравский А. У обороны счёт особый // Красная звезда. № 31 от 22.02.06.

### *5.6.2. Основные результаты военно-экономической деятельности в техническом оснащении ВС*

Задачи материально-технического оснащения военной организации РФ и развития ОПК становятся в последнее время главной заботой военно-политического руководства государства.

В прошедшем году соотношение расходов Министерства обороны РФ на текущее содержание Вооруженных сил и военное оснащение составляло примерно 60:40. Эта подвижка от былых 70:30 позволяет надеяться на достижение планируемого уровня 55,8:44,2 в 2007 г. Хотя, как было показано в нашем обзоре за 2005 г., заявляемая оптимальность такого соотношения не была обоснована и не подтверждается практикой развития вооруженных сил за рубежом.

Можно отметить положительную динамику опережающих темпов прироста расходов на закупку вооружения, военной и специальной техники. Загрузка предприятий за последние пять лет в производстве продукции военного назначения (ПВН) выросла на 40%, дополнительно организовано 75 тыс. рабочих мест<sup>157</sup>. Но основу ОПК, как и прежде, составят около 1280 предприятий и организаций в 72 субъектах Федерации. Из них: ФГУП – 58%, АО с госпакетом не менее 50% – 19%, АО с госпакетом менее 50% – 23%. В реестр вошли 63 предприятия Росатома и 191 предприятие Минобороны.<sup>158</sup>

И тем не менее отмеченные положительные тенденции не приостанавливают старение комплекса. Программа его реструктуризации, завершение которой планировалось на 2006 г., не выполнена. Состояние предприятий оборонно-промышленного комплекса, характер и темпы их «развития», а также способы выстраивания взаимоотношений с основными заказчиками (силовыми структурами государства) таковы, что начинают представлять серьезную опасность для национальной безопасности страны. Технологическая и кадровая деградация оборонно-промышленного комплекса может достигнуть такого уровня, что отставание в технической оснащенности Вооруженных сил России в сочетании с огромными территориями и природными ресурсами страны создадут совокупные предпосылки для проявления скрытых сегодня военных угроз.

Следует отметить и другое обстоятельство. Рост ассигнований на закупки вооружения и военной техники (ВВТ) с 80 млрд руб. в 2002 г. до 237 млрд руб. в 2006-м и намеченными 302 млрд руб. в 2007 г. не пропорционален росту военной и технической оснащенности армии, особенно если сопоставить расходы и темпы роста производства в самой России. Справедливости ради следует отметить, что пока наше оружие пользуется спросом за пределами страны. Доля российского экспорта на международном рынке оружия достигла 15%, что составило 6 млрд долларов.

<sup>157</sup> Авдеев Ю. «Оборонка» пока в обороне // Красная звезда. № 214 (24734) от 21.11.06.

<sup>158</sup> Чистова В.Е. Экономическое управление развитием оборонно-промышленного комплекса России / Под ред. д.э.н. В.В. Бандурина. М.: Издательство «Красная звезда», 2005.

Отметив, что объем гособоронзаказа на 2006 г. почти в полтора раза превышает годовой объем экспорта российских вооружений<sup>159</sup>, А.Пискунов, как аудитор Счетной палаты РФ<sup>160</sup>, задает законный вопрос: «Почему до последнего времени **при равных затратах** для зарубежного заказчика мы производим продукции больше, а зачастую лучшего качества, чем для собственных Вооруженных сил?»

Специалисты разного уровня информированности, компетентности и ответственности имеют разные версии объяснения причин такого положения. Так, начальник Генштаба РФ Балухевский полагает, что вряд ли к 2011 г. армия получит необходимые вооружения, поскольку «нет четкой военно-технической политики»<sup>161</sup>. Но если отсутствует военно-техническая политика, то на что расходуются стремительно растущие ассигнования? Вариантов ответа на нериторический вопрос не так много. Первый. ВВТ закупаются по невероятно завышенным ценам, поэтому расходы растут существенно быстрее, чем материально-техническая оснащенность. Второй. Происходит крупномасштабное разворовывание государственных средств. По данным Счетной палаты РФ, с 1999 по 2005 г. общая сумма финансовых нарушений составляет 15,8 млрд руб.<sup>162</sup> Скорее всего оба варианта ответа верны.

На всероссийской научно-практической конференции «Предупреждение банкротства стратегических предприятий и организаций: практика, проблемы», состоявшейся 25–26 апреля в Москве, главной причиной неудовлетворительного финансово-экономического состояния предприятий оборонной промышленности был назван низкий уровень загрузки производственных мощностей – всего 40%. При этом по отдельным отраслям загрузка производства выполняемым гособоронзаказом составляет от 9 до 30%. Именно это, по мнению участников конференции, вызывает неконтролируемый рост цен на оборонную продукцию, поскольку в стоимость небольшого по масштабу выпуска включаются все накладные расходы предприятия.

По данным Федеральной налоговой службы, 198 стратегических предприятий и организаций имеют признаки банкротства, при этом 170 из них – это предприятия ОПК. В отношении 150 стратегических предприятий и организаций налоговыми органами вынесены постановления о взыскании задолженности за счет их имущества. Треть предприятий оборонной промышленности – стратегических предприятий, имеющих исключительное значение для обеспечения безопасности России, – может быть распродано с молотка полностью или частично<sup>163</sup>. На явное несоответствие результатов роста военного

---

<sup>159</sup> Мясников В. Военно-промышленную вертикаль укрепили слабым звеном // Независимое военное обозрение от 7.04.06.

<sup>160</sup> От аудита ресурсов к аудиту результатов // Российская газета № 148 (4114) от 11.07.06.

<sup>161</sup> Сергеев О.Л. Монополизм, лоббизм и отсутствие четкой военно-технической политики // Независимое военное обозрение от 12.05.06.

<sup>162</sup> Мясников В. На высоте в армии – воровство // Независимое военное обозрение. № 16 (474) от 19.05.06.

<sup>163</sup> Мясников В. Военная промышленность сползла за грань банкротства // Независимое военное обозрение от 28.04.06.

потенциала страны и увеличения расходов на оборону указывает и Счетная палата РФ<sup>164</sup>.

Существуют и другие – объективные и субъективные – проблемы планирования и исполнения в сфере разработки и производства продукции военного назначения (ПВН). К числу основных можно отнести:

- трудно прогнозируемое изменение форм собственности предприятий и организаций, выполняющих оборонный заказ;
- неясность перспектив развития самих предприятий ОПК;
- неритмичность финансирования государственного оборонного заказа (ГОЗ);
- лоббизм в сочетании с монополизмом;
- высокая коррупционность процессов, связанных с распределением бюджетных средств;
- неадекватный рыночным отношениям уровень управленческой культуры высших руководителей предприятий;
- моральное и физическое старение и износ основных производственных фондов;
- кадровое старение предприятий ОПК, отсутствие достаточного притока молодых специалистов, нехватка квалифицированных рабочих на фоне общего демографического спада;
- низкая инновационная активность;
- низкая производительность труда;
- низкая фондоотдача.

Исправить ситуацию с ОПК должна созданная указом президента РФ военно-промышленная комиссия (ВПК) под руководством вице-преьера Сергея Иванова. Важнейшей функцией ВПК объявлено рассмотрение «вопросов, связанных... с эффективностью использования средств федерального бюджета для обеспечения обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства...»<sup>165</sup>. Новая структура обладает широкими функциями, значительными полномочиями и правами, но неясной ответственностью. Традиционная сбалансированность любой управленческой структуры в триаде «права–обязанности–ответственность» явно нарушена в сторону прав, ответственность же возложена только на председателя научно-технического совета ВПК за аналитическое и экспертное обеспечение деятельности комиссии.

14 октября 2006 г. президент России утвердил Государственную программу вооружения (ГПВ) на 2007–2015 гг. ГПВ является главным плановым документом, определяющим долгосрочное и среднесрочное (на 10 и 5 лет) развитие ВВТ. Она является основой для разработки программ и планов развития оборонной промышленности, а государственный оборонный заказ, являющийся документом краткосрочного планирования, должен соответство-

<sup>164</sup> От аудита ресурсов к аудиту результатов // Российская газета. № 148 (4114) от 11.07.06.

<sup>165</sup> Положение о военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 7.05.06. № 278.

вать ее годовому срезу по основным параметрам. На Государственную программу вооружения на 2007–2015 гг. ассигнуется из государственного бюджета около 5 трлн рублей. Почти две трети этих средств (63%) планируется израсходовать на закупки новых образцов ВВТ. Для повышения эффективности использования этих средств создается Центр заказов и поставок вооружения, военной и специальной техники. В 2007 г. на его базе будет создано Федеральное агентство по закупкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств. Существует федеральная служба по государственному оборонному заказу, призванная контролировать и надзирать за правильностью расходования бюджетных средств государственного оборонного заказа.

В целом меры, предпринимаемые военно-политическим руководством, носят неоднозначный характер. Организация «дирекции единого заказчика» в виде соответствующих федеральных структур скорее всего должна добиться некоторых положительных сдвигов в разумной унификации вооружений и военной техники для военной организации страны в целом. Однако создание вертикально-интегрированных промышленных структур приводит, с одной стороны, к монополизации, что однозначно скажется на росте цен военной техники, с другой – к тому, что увеличатся управленческие издержки, а значительная часть доходов окажется в бесконтрольном ведении управляющих этими структурами компаний.

### *5.6.3. Военные расходы федерального бюджета*

Федеральный бюджет на 2006 г.<sup>166</sup>, включая военные расходы государства, был подписан президентом 25.12.05, что в принципе позволяло правительству приступить к его исполнению с началом года. Однако порядок исполнения бюджета<sup>167</sup> был определен лишь в конце февраля, что, возможно, определило видимые на протяжении всего года затруднения со своевременностью исполнения федерального бюджета. Несмотря на это, в результате внесения двух изменений в июле и декабре<sup>168</sup> расходы федерального бюджета были увеличены с 4 трлн 270 млрд руб. до 4 трлн 431 млрд, или на 3,8%. При этом расходы по разделу «Национальная оборона» выросли на 3,0%, а по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – на 2,7%.

Значения основных компонентов военных расходов в соответствии с окончательным вариантом федерального бюджета показаны в *табл. 30–33* в ценах 2005 г.

---

<sup>166</sup> Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» № 189-ФЗ.

<sup>167</sup> Постановление Правительства РФ от 22.02.06. № 101 «О мерах по реализации федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год».

<sup>168</sup> Федеральные законы № 136-ФЗ от 26.07.06. и 197-ФЗ от 1.12.06.

Таблица 30

**Прямые военные расходы федерального бюджета  
по разделу «Национальная оборона»**

Наименование раздела и подразделов	2006 г., млн руб. / то же в ценах 2005 г.	Изменение в 2006 г. по сравнению с 2005 г., млн руб. / прирост, %	Доля расходов, % / изменение по сравнению с 2005 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2006 г.	к ВВП
1	2	3	4	5
Национальная оборона	686 148	51 143	15,48	2,52
	629 494	8,12	-0,86	-0,23
Вооруженные силы Российской Федерации	515 363	51 997	11,63	1,89
	472 810	11,00	-0,26	-0,11
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	3 517	-438	0,08	0,01
	3 226	-13,58	-0,02	0,00
Мобилизационная подготовка экономики	3 500	-289	0,08	0,01
	3 211	-9,00	-0,02	0,00
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	60	-5	0,00	0,00
	55	-9,01	0,00	0,00
Ядерно-оружейный комплекс	11 430	1 793	0,26	0,04
	10 486	17,10	0,01	0,00
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	5 943	-663	0,13	0,02
	5 452	-12,17	-0,04	-0,01
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	93 271	-3 832	2,10	0,34
	85 570	-4,48	-0,42	-0,01
Другие вопросы в области национальной обороны	53 064	2 580	1,20	0,19
	48 683	5,30	-0,10	-0,03

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов № 141-ФЗ от 04.11.05 и 197-ФЗ от 01.12.06.

Таблица 31

**Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам  
федерального бюджета**

Наименование разделов и подразделов	2006 г., млн руб. / то же в ценах 2005 г.	Изменение в 2006 г. по сравнению с 2005 г., млн руб. / прирост, %	Доля расходов, % / изменение по сравнению с 2005 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2006 г.	к ВВП
<b>Расходы на военную организацию в разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»</b>				
Внутренние войска	38 425	8 292	0,87	0,14
	35 252	23,52	0,11	0,01
Органы безопасности	92 818	17 597	2,09	0,34
	85 154	20,67	0,19	0,02
Органы пограничной службы	50 839	10 594	1,15	0,19
	46 641	22,71	0,13	0,02
Обеспечение личного состава, боевая подготовка и материально-техническое обеспечение войск	29 739	4 160	0,67	0,11
	27 284	15,25	0,02	0,00
МЧС и гражданская оборона				
<b>Расходы на военную организацию в разделе «Межбюджетные трансферты»</b>				
Федеральные дотации, субвенции и межбюджетные трансферты ЗАТО	16 837	-284	0,38	0,06
	15 447	-1,84	-0,06	-0,01

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов № 141-ФЗ от 04.11.05 и 197-ФЗ от 01.12.06.

Таблица 32

**Косвенные военные расходы, связанные с прошлой военной деятельностью**

Наименование разделов и подразделов	2006 г., млн руб. / то же в ценах 2005 г.	Изменение в 2006 г. по сравнению с 2005 г., млн руб. / прирост, %	Доля расходов, % / изменение по сравнению с 2006 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2005 г.	к ВВП
Пенсионное обеспечение (Мин-обороны)	<u>78 484</u> 72 004	<u>-684</u> -0,95	<u>1,77</u> -0,28	<u>0,29</u> -0,06
Подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 гг.	<u>7 959</u> 7 302	<u>-2 906</u> -39,80	<u>0,18</u> -0,11	<u>0,03</u> -0,02

*Источник:* Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов № 141-ФЗ от 04.11.05 и 197-ФЗ от 01.12.06.

Таблица 33

**Суммарные показатели военных и связанных с ними расходов**

Наименование расходов	Сумма расходов, млн руб.	Доля расходов, % / изменение по сравнению с 2005 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2006 г.	к ВВП
Общие прямые военные расходы	914 807	<u>20,65</u> -0,48	<u>3,36</u> -0,20
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	1 001 250	<u>22,60</u> -0,87	<u>3,68</u> -0,28
Общие расходы на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	1 242 485	<u>28,04</u> -1,16	<u>4,56</u> -0,36
Сумма прямых и косвенных федеральных расходов, связанных с текущей и прошлой военной и правоохранительной деятельностью и обеспечением безопасности государства	1 376 371	<u>31,06</u> -1,61	<u>5,06</u> -0,45

*Источник:* Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов № 141-ФЗ от 04.11.05 и 197-ФЗ от 01.12.06.

Завершая анализ распределения бюджетных средств на целевые статьи и виды расходов, следует отметить, что до сих пор это распределение никак не связано с целями военного строительства, с целями бюджетирования, с решаемыми задачами.

Разработчики федерального бюджета и в 2006 г. продолжили тенденцию роста засекреченности расходов (см. табл. 34), в результате чего она возросла не только количественно (для расходов в целом — с 11,3 до 11,8%), но и качественно – в проекте федерального бюджета 2007 г. секретные расходы впервые появились в разделе «Межбюджетные трансферты» и подразделе «Прикладные научные исследования в области национальной экономики» функциональной классификации расходов федерального бюджета.

Таблица 34

**Доля секретных расходов федеральных бюджетов 2003–2006 гг., %**

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2003	2004	2005	2006
Расходы федерального бюджета в целом	9,73	9,83	11,33	11,80
01 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	н/п <sup>169</sup>	н/п	3,67	6,28
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	31,88	18,04	–	0,01
0110 Государственный материальный резерв	97,73	93,3	82,86	89,23
0111 Фундаментальные исследования	–	–	2,13	1,22
0115 Другие общегосударственные вопросы	н/п	н/п	0,05	0,72
02 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	37,22	38,40	42,06	42,77
0201 Вооруженные силы Российской Федерации	35,39	36,11	33,07	35,59
0203 Мобилизационная подготовка экономики	100,00	100,00	100,00	100,00
0204 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	–	–	100,00	100,00
0205 Ядерно-оружейный комплекс	100,00	100,00	100,00	100,00
0206 Реализация международных обязательств в области национальной обороны	100,00	41,05	45,22	46,90
0207 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	н/п	н/п	98,37	93,94
0208 Другие вопросы в области национальной обороны	н/п	н/п	2,49	8,79
03 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	23,33	20,79	28,52	31,64
0302 Органы внутренних дел	3,40	3,01	4,76	6,31
0303 Внутренние войска	13,21	11,10	11,76	10,31
0306 Органы безопасности	100,00	98,91	97,80	95,49
0307 Органы Пограничной службы	19,73	22,88	100,00	98,97
0309 Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона	43,69	41,74	59,02	62,39
0311 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	н/п	73,95	66,41
0313 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	н/п	8,26	50,71
04 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	н/п	н/п	0,05	0,02
0411 Другие вопросы в области национальной экономики	н/п	н/п	0,12	0,08
05 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	н/п	н/п	–	3,42
0501 Жилищное хозяйство	н/п	н/п	–	4,22
07 ОБРАЗОВАНИЕ	–	–	2,76	2,69
0701 Дошкольное образование	–	–	2,03	2,17
0702 Общее образование	–	–	1,51	1,91
0704 Среднее профессиональное образование	–	–	1,06	1,03
0705 Переподготовка и повышение квалификации	–	–	16,85	15,78
0706 Высшее профессиональное образование	–	–	3,15	2,93
0709 Другие вопросы в области образования	–	–	0,30	0,33
08 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	0,17	0,17
0801 Культура	–	–	0,14	0,10
0804 Периодическая печать и издательства	–	–	13,46	7,45
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средства массовой коммуникации	–	–	0,02	0,15
09 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И СПОРТ	–	–	4,30	3,99
0901 Здравоохранение	–	–	5,61	4,66
0902 Спорт и физическая культура	–	–	0,28	0,26

Источник: Расчеты ИЭПП по данным федеральных бюджетов 2003–2006 гг. (данные 2003–2004 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам действующей бюджетной классификации).

<sup>169</sup> Не применимо вследствие изменения структуры бюджетной классификации.

Не может быть никакого сомнения, что показанный рост степени секретности федерального бюджета снизил эффективность системы государственного управления и прозрачность российской экономики в целом. Рассекречивание этих расходов по примеру цивилизованных государств помогло бы пониманию обществом сущности многих проблем не только военной (особенно оборонно-промышленного комплекса), но и всей российской экономики.

Данные об исполнении военных и связанных с ними расходов, основанные на ежемесячных отчетах Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета, представлены в табл. 35 и на рис. 20. И эти данные, в свою очередь, никак не связаны с целями военного строительства и решавшимися для этого задачами.

Таблица 35

**Исполнение военных и связанных с ними расходов  
федерального бюджета 2006 г. по месяцам, млрд руб.**

Наименование расходов	Предусмотрено ФБ-2006	ФБ-2006 с изм.	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Экономия (перерасход)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
<b>Национальная оборона</b>	<b>666,0</b>	<b>686,1</b>	<b>22,5</b>	<b>43,8</b>	<b>73,1</b>	<b>58,3</b>	<b>55,2</b>	<b>59,1</b>	<b>48,3</b>	<b>46,5</b>	<b>39,7</b>	<b>50,4</b>	<b>51,3</b>	<b>133,6</b>	<b>4,35</b>
Вооруженные силы РФ	497,8	515,4	20,0	34,7	53,4	43,3	41,6	44,9	37,3	36,1	32,2	36,9	40,1	91,9	3,01
Мобилизационная и вневоинсковая подготовка	5,2	3,5	0,0	0,1	0,4	0,1	0,3	0,4	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,6	0,25
Мобилизационная подготовка экономики	3,5	3,5	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,6	0,1	0,7	0,2	0,5	0,3	0,2	-0,04
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	0,1	0,1	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Ядерно-оружейный комплекс	11,4	11,4	0,8	3,3	0,4	0,7	0,6	1,0	0,8	0,9	0,4	0,6	0,6	1,5	-
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	6,1	5,9	0,8	0,0	0,2	0,8	0,0	0,1	0,9	0,1	0,4	1,3	0,2	0,4	0,70

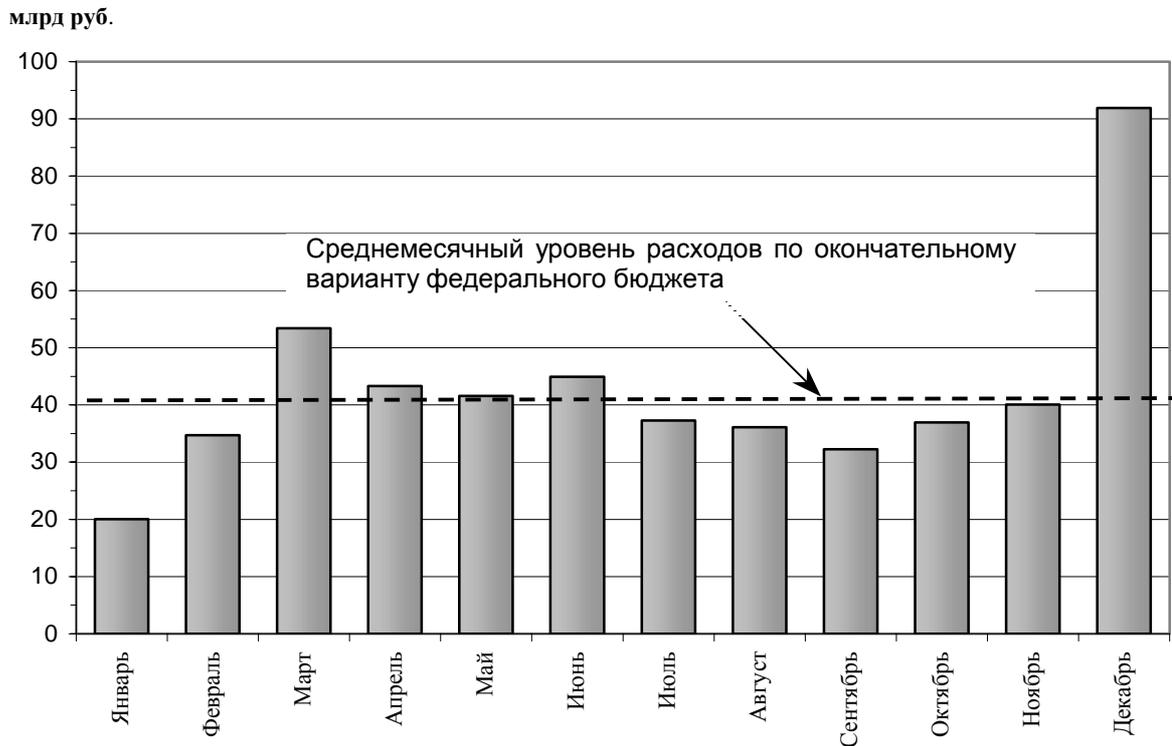
## РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2006 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 35

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	92,9	93,3	0,6	3,7	11,5	8,8	8,6	8,7	5,5	5,5	3,6	5,7	3,4	27,5	0,23
Другие вопросы в области национальной обороны	49,0	53,1	0,2	2,0	7,2	4,3	3,9	3,3	3,6	3,0	2,6	5,1	6,3	11,5	0,20
<b>Национальная безопасность и правоохранительная деятельность</b>	<b>541,6</b>	<b>556,3</b>	<b>27,9</b>	<b>36,3</b>	<b>43,9</b>	<b>43,1</b>	<b>39,9</b>	<b>47,3</b>	<b>42,4</b>	<b>42,3</b>	<b>43,7</b>	<b>44,8</b>	<b>48,4</b>	<b>90,2</b>	<b>6,10</b>
Внутренние войска	35,8	38,4	1,3	2,5	2,9	2,8	2,7	3,3	3,0	3,8	3,0	3,5	3,6	5,9	0,04
Органы безопасности	91,7	92,8	5,1	5,9	7,1	7,2	6,0	7,0	7,6	6,5	7,1	7,8	7,9	16,3	1,28
Органы пограничной службы	45,0	50,8	1,7	3,1	3,0	3,8	3,6	3,4	4,0	3,5	3,5	4,3	5,0	9,8	2,04
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона	29,6	29,7	1,6	1,9	2,4	3,4	2,8	2,2	2,1	2,5	1,9	2,3	2,4	4,3	0,02
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	3,6	3,6	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,8	0,02
Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	2,7	3,4	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,1	0,9	0,1	0,2	0,2	0,2	0,5	0,01

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.



Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Федерального казначейства.

Рис. 20. Исполнение расходов на строительство и содержание Вооруженных сил Российской Федерации в 2006 г.

В мае 2006 г. совершенно неожиданно статистика российских военных расходов оказалась в центре общественного внимания. В развернувшейся после ежегодного Президентского послания Федеральному Собранию дискуссии было подвергнуто резкой критике со стороны ряда профессиональных экономистов качество использованных при подготовке указанного послания статистических данных и, соответственно, поставлены под сомнение не только сделанные из них политические выводы, но и, в определенной мере, дееспособность российского государственного механизма<sup>170</sup>.

Прежде всего обратим внимание на то, что использовавшиеся как равнозначные в послании президента РФ и участниками дискуссии термины «расходы на оборону» и «военный бюджет» не совсем совпадают между собой по содержанию и в принципе не используются в отечественных документах государственного управления. Если первый из них вполне логично может быть отождествлен с расходами по разделу «Национальная оборона» федерального бюджета, то со вторым дело обстоит сложнее: хотя формально военный бюджет не существует в явном виде как документ, существование категории военных расходов, включающей в себя в т. ч. и вышеупомянутые

<sup>170</sup> См., например, запись прямого эфира с А.Н. Илларионовым на <http://echo.msk.ru/programs/exit/43418/>.

расходы по разделу «Национальная оборона», общепризнанно, но во взглядах на то, что надлежит включать в эту категорию, общепринятого стандарта не существует.

Так, статистика военных расходов, публикуемая НАТО и Стокгольмским международным институтом исследования проблем мира (СИПРИ) и используемая рядом других международных организаций (Всемирным банком, например), включает расходы на содержание вооруженных сил и министерств обороны, в т. ч. денежное довольствие военнослужащих, заработную плату гражданских служащих и военные пенсии, текущие эксплуатационные расходы, расходы на боевую подготовку, закупки вооружения и военной техники, их модернизацию, НИОКР и капитальное строительство. При этом в составе военных не учитываются расходы на гражданскую оборону и связанные с прошлой военной деятельностью: доплаты ветеранам боевых действий, расходы на конверсию военной промышленности и утилизацию вооружений.

ИЭПП на протяжении ряда лет (с 1998 г.) при анализе данных по статистике российских военных расходов использует их определение, введенное резолюцией ООН № 35/142 В от 12.12.1980 г., и, подобно НАТО и СИПРИ, учитывает расходы на все государственные военизированные формирования. Однако в отличие от указанных организаций расходы на гражданскую оборону мы относим к военным, руководствуясь тем, что гражданская оборона Системой национальных счетов ООН 1993 г. включена в раздел «Оборона» функциональной классификации бюджетных расходов. Кроме того, в качестве военных учитываются расходы на военную промышленность и утилизацию вооружений.

С учетом этого, вернемся к межстрановым сравнениям расходов на оборону. В табл. 36 приведены данные по расходам на оборону в 2006 г. некоторых стран НАТО.

Таблица 36

**Расходы на оборону ряда стран НАТО в 2006 г.**

	<b>в национальной валюте</b>	<b>в % ВВП</b>	<b>по паритету покупательной способности, млрд долл. США</b>
Великобритания	29,9 млрд ф.-ст.	2,3	55,1
США	511,1 млрд долл. США	3,8	511,1
Франция	43,2 млрд евро	2,4	54,0

*Источники:* Сборник финансово-экономических данных по оборонному сектору НАТО—Россия: NATO Press Release (2006) 999 — 18 December 2006. — P.5,7.

Российские ассигнования по разделу «Национальная оборона» (2,5% ВВП) действительно незначительно отличаются от расходов на оборону Великобритании и Франции. Однако в силу уже отмеченного несовпадения содержания терминов (расходы на оборону НАТО фактически совпадают с определением СИПРИ для военных расходов и включают военные пенсии и расходы на содержание военизированных формирований) непосредственное сравнение здесь недопустимо.

При сравнении расходов на оборону в российском понимании с натовскими к первым следует обязательно добавлять как минимум ассигнования

на военные пенсии (для 2006 г. в зависимости от строгости подхода это 0,29–0,46% ВВП), что вместо 2,5% даст уже 2,81–2,98% ВВП.

С учетом же расходов на внутренние войска МВД и Войска гражданской обороны удельный вес российских военных расходов оказывается существенно выше соответствующих расходов Великобритании и Франции (3,68% ВВП – см. *табл. 33*) и вполне сравним с расходами США. А в абсолютном выражении с учетом паритета покупательной способности<sup>171</sup> российские военные расходы достигли 69,8 млрд долл. США, что меньше американских не в 25 раз и даже не в 10...

К сожалению, описанная «терминологическая» проблема, проявляющаяся в основном во внутривластных манипуляциях, не единственная серьезная проблема отечественной статистики военных расходов.

Наряду с показанной выше постоянно растущей в последние годы степенью засекреченности расходов федерального бюджета с 2005 г. возникла новая проблема, связанная с переносом части военных расходов в другие разделы бюджета в связи с адаптацией российской бюджетной практики к международным стандартам. Против необходимости последнего никто не возражает, разумеется, однако собственно реализация этого переноса вызывает ряд вопросов. Почему, например, в «мирные» разделы оказались перенесены секретные расходы? Потому что туда перенесены расходы на содержание военнослужащих и строительство военных объектов? Как получилось, что в 1998 г. расходы на образование и здравоохранение в разделе «Национальная оборона» были на уровне 0,01% ВВП, а в 2006 г. военные расходы на здравоохранение, спорт и образование достигли 0,26% ВВП уже вне раздела «Национальная оборона»?

Оценка объема ассигнований военного характера, переданного в другие разделы федерального бюджета (без учета жилищного строительства), показана в *табл. 37*. Для 2006 г. это составит 0,27% ВВП. Председатель Комитета по обороне Государственной Думы РФ В.М. Заварзин<sup>172</sup> оценил объем военных расходов, скрытых в других разделах федерального бюджета 2006 г., в 132 млрд руб. (0,54% ВВП), что служит дополнительным подтверждением существования указанной проблемы.

Не менее серьезной является проблема внебюджетных доходов и расходов военной организации. Импровизированные «инвестиционные схемы» решения квартирной проблемы, коммерческие рейсы военно-транспортной авиации, обучение за плату в военно-учебных заведениях, оказание лечебных услуг за плату в военных поликлиниках, госпиталях и санаториях и др. противоречат прямым указаниям президента РФ, являясь постоянным источником злоупотреблений в силу полной непрозрачности этой сферы финансово-экономической деятельности Минобороны, внутренних войск МВД и прочих военизированных структур.

---

<sup>171</sup> Оценка ИЭПП (линейный тренд статистики Росстата) 14,34 руб./долл. США в 2006 г.; Российский статистический ежегодник. 2005: Стат.сб./ Росстат. М., 2006. С. 785.

<sup>172</sup> Военно-промышленный курьер. 12.04.–18.04.06 (№ 14). С. 7.

Таблица 37

**Ассигнования военного характера, переданные в другие разделы (Рз)  
функциональной классификации федерального бюджета  
после 2004 г., млрд руб. в текущих ценах**

	Рз	2005	2006
В целом по другим разделам, в т.ч. в разделах:		52,5	65,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	5	1,5	1,7
Образование	7	31,9	38,5
Культура, кинематография и средства массовой информации	8	1,1	1,4
Здравоохранение и спорт	9	19,6	23,8

*Источник:* Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов № 141-ФЗ от 04.11.2005 и 197-ФЗ от 01.12.06.

#### 5.6.4. Тенденции развития военной экономики РФ и возможные пути решения военно-экономических проблем

В 2006 г. продолжалось поступление сверхплановых «недоучтенных» доходов – всего в объеме около 1,5 трлн руб. Значительная часть средств направлялась в Стабфонд, другая часть доходов распределялась правительством РФ между бюджетополучателями и расходуеться так, как считают нужным чиновники, а затем вносится в ФБ в виде поправок (задним числом). Так, на нужды Минобороны дополнительно, сверх утвержденного бюджета выделено 17,6 млрд руб. (см. выше данные об исполнении ФБ в части военных расходов с учетом корректировки ФБ). Приблизительно такая же стратегия финансирования ожидается и в 2007 г., и, возможно, в другие годы. Это определяет тенденции. Рассмотрим их по некоторым направлениям.

##### 1. Кадровая политика

Говорить в нынешних условиях о том, что у государства нет 30 млрд руб. на увеличение ДД контрактников нижних уровней войсковой иерархии (РМКС и младших офицеров) и, следовательно, на совершенствование кадровой политики, стимулирование перехода к новой системе комплектования, уже невозможно. И эти разговоры прекратились. Остался один аргумент, ранее высказанный начальником ГОМУ ГШ: «... призыв, как таковой, на мой взгляд, лишь объединяет нацию»<sup>173</sup>.

Судя по принятым в 2006 г. поправкам к законодательству РФ, идея «объединения нации» путем призыва, а на деле – содействия противоправной наживе мздоимцев, паразитирующих на несовершенстве системы комплектования и страхе населения перед призывной армией, будет осуществляться и дальше. Так что социальное напряжение будет нарастать, если только выступления граждан в период избирательной кампании 2007 г. не заставят власти отвергнуть такой ход событий и, главное, поставить во главе реформы системы комплектования подконтрольный обществу орган и заинтересованных в реформе лиц.

<sup>173</sup> В. Смирнов. Интервью еженедельнику «ВПК» № 45 от 30.11–6.12.05.

## 2. Жилищное обеспечение военнослужащих

Начавшийся в целом по России процесс решения жилищной проблемы, становление системы ипотечного кредитования для всех граждан, которая по замыслу сделает жилье доступным, будет способствовать решению аналогичной проблемы и для военнослужащих. Следовало бы только вскрыть причины низкой эффективности накопительной подсистемы НИС, находящейся в ведении Минобороны, принять решительные меры по их искоренению, а возможно, и по передаче фонда накоплений в пенсионную систему. Заодно это решило бы и другую проблему – выделения в Пенсионный фонд отчислений Минобороны как работодателя для тех граждан, которые только часть своей трудовой деятельности проведут на военной службе по контракту.

3. Исключительно сложной и хронически болезненной остается проблема открытости военного бюджета. За последние годы бюджетная классификация РФ в части, касающейся военных расходов, все более отдаляется от стандарта ООН. Бюджет противозаконно засекречен. В этих условиях сохраняется возможность хищения средств, неподконтрольных не только обществу, но и парламенту. А значит, передача функций государственного заказчика из Минобороны в новую гражданскую структуру может не дать ожидаемого эффекта.

*Акцент рекомендаций на 2007 г.* по возможным путям решения военно-экономических проблем в таком случае следует переадресовать с государства на общество. Оно должно инициировать различные формы общественного воздействия на военно-экономические процессы с целью пресечения коррупции.

Во-первых, надо взять под общественный контроль форсированную разработку нового положения об обеспечении денежным довольствием военнослужащих военной организации России. Также необходимо добиться совершенствования материального стимулирования службы по контракту. Ни один военнослужащий, проходящий службу добровольно, даже на самых нижних ярусах воинской иерархии, не должен получать денежное довольствие ниже средней заработной платы по стране. Для этого необходимо соответствующим образом скорректировать бюджет 2007 г. и перспективный финансовый план на предстоящие три года.

Второе. Во избежание нерационального расходования средств следует выступить с инициативой рассекречивания данных о численности военнослужащих различных категорий и сокращения должностей, не определяющих боеспособность войск, в том числе в органах военного управления.

Третье. Необходимо добиться включения в состав межведомственной комиссии, созданной для контроля над ходом реализуемой сейчас ФЦП, представителей общественности. Попытки свалить ответственность за возможный «крах контрактной системы» с Минобороны на другие ведомства и общество необходимо предотвратить.

Четвертое. Рекомендации для общественных организаций в отношении ОПК состоят в следующем. Не оправдавшую себя до сих пор стратегию рест-

руктуризации и принудительного укрупнения ОПК следует заменить стратегией добровольного объединения предприятий в кооперации, ориентированные на выполнение выгодных для государства заказов и на эффективное участие в конкурентной борьбе на рынке гражданской продукции. Засекречивание деятельности ОПК должно обеспечить сохранение государственной и коммерческой тайн, но не быть ширмой для коррупционеров.

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2006 ГОДУ**  
**Тенденции и перспективы**  
*(Выпуск 28)*

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, С. Серьянова  
Корректор: Н. Андрианова  
Компьютерный дизайн: В. Юдичев  
Информационное обеспечение: В. Авралов, О. Пашлова, О. Филина

По вопросам приобретения обращаться по тел. (495)629-6736

125993, Москва, Газетный пер., 5  
Тел.(495) 629-6413, fax (495) 203-8816  
info@iet.ru , www.iet.ru

Подписано в печать 15.03.2007.  
Тираж 1100 экз.

