

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

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА
В 2010 ГОДУ**

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Выпуск 32)

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2011**

УДК 33(470+571)(066)"2010"
ББК 65.9(2Рос)я54

Агентство СІР РГБ

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

Р76 **Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы.**
(Выпуск 32) – М.: Институт Гайдара, 2011. 591 с.

ISBN 978-5-93255-309-1

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2010 г. В работе 6 крупных разделов, посвященных отдельным аспектам развития экономики России: социально-политический контекст; денежно-кредитная и бюджетная сферы; финансовые рынки; реальный сектор экономики; социальная сфера; институциональные проблемы. Работа выполнена на большом массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации.

Russian economy in 2010. Trends and outlooks.
(Issue 32)

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2010. The paper contains 6 big sections that highlight single aspects of Russia's economic development: the socio-political context; the monetary and credit spheres; financial sphere; the real sector; social sphere; institutional challenges. The paper employs a huge mass of statistical data that forms the basis of original computation and numerous charts.

Настоящая работа издана на средства гранта, предоставленного Институту Гайдара Агентством США по международному развитию (АМР США). Ответственность за содержание несет Институт Гайдара, и мнение авторов, выраженное в данном издании, может не совпадать с мнением АМР США или правительства США.

УДК 33(470+571)(066)"2010
ББК 65.9(2Рос)я54

ISBN 978-5-93255-309-1

© Институт Гайдара, 2011

Авторский коллектив:

- раздел 1.1* – В. Мау;
раздел 2.1 – П. Трунин;
раздел 2.2 – С. Синельников-Мурылев, И. Соколов,
Т. Тищенко;
раздел 2.3 – А. Силуанов, В. Назаров, А. Мамедов;
раздел 2.4 – С. Дробышевский;
раздел 3.1–3.8 – А. Абрамов;
раздел 3.9 – С. Борисов;
раздел 3.10 – А. Шадрин;
раздел 4.1 – Е. Астафьева, О. Изряднова;
раздел 4.2 – С. Цухло;
раздел 4.3.1 – О. Изряднова;
раздел 4.3.2 – Е. Илюхина;
раздел 4.4 – Ю. Бобылев;
раздел 4.5 – Н. Карлова, Н. Шагайда, Р. Янбых;
раздел 4.6 – Н. Воловик, С. Приходько, К. Харина;
раздел 5.1 – О. Изряднова, С. Мисихина;
раздел 5.2 – С. Мисихина;
раздел 5.3 – Л. Карачурина (НИУ ВШЭ);
раздел 5.4 – Т. Клячко;
раздел 5.5 – И. Дежина;
раздел 6.1 – М. Кузык, Г. Мальгинов, А. Радыгин,
Ю. Симачев, Н. Шмелева;
раздел 6.2, 6.3.2–6.3.6 – Е. Апевалова;
раздел 6.3.1, 6.5.6 – Г. Задонский;
раздел 6.4 – О. Смирнова;
раздел 6.5.1–6.5.5 – Г. Мальгинов, Г. Стерник
(РЭА им. Г. Плеханова,
Российская Гильдия риэлторов);
раздел 6.6 – В. Зацепин, Е. Трофимова, В. Цымбал;
раздел 6.7 – Н. Миронова, И. Стародубровская;
приложение 1 – А. Киреева;
приложение 2 – А. Левашенко;
приложение 3 – Е. Великова.

Содержание

Раздел 1. Социально-политический контекст	9
1.1. Экономическая политика 2010 г.: в поисках инноваций.....	9
1.1.1. Глобальный кризис в 2010 г.	9
1.1.2. Экономическая политика России между кризисом и модернизацией	12
1.1.3. Поиск новой модели роста.....	18
1.1.4. Ключевой вызов: структурная модернизация в условиях рентной экономики	22
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы	25
2.1. Денежно-кредитная политика	25
2.1.1. Денежный рынок	25
2.1.2. Инфляционные процессы.....	28
2.1.3. Состояние платежного баланса и валютный рынок	31
2.1.4. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики	41
2.2. Государственный бюджет	47
2.2.1. Предпосылки бюджетной политики 2010 г.....	47
2.2.2. Бюджетная политика на этапе выхода из кризиса.....	57
2.2.3. Основные события в сфере бюджетной политики в 2010 г.	62
2.2.4. Анализ основных параметров федерального бюджета РФ в 2011–2013 гг.....	65
2.2.5. Возможные перспективы налогово-бюджетной политики.....	71
2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы.....	72
2.3.1. Субнациональные бюджеты в 2010 г.....	72
2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета	80
2.3.3. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.» в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы	83
2.4. Возможные сценарии социально-экономического развития Российской Федерации в 2011–2013 гг.....	85
Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты	95
3.1. 2010 год: восстановление российского финансового рынка.....	95
3.2. Факторы, определяющие динамику российского рынка акций.....	100
3.3. Финансовые институты: поиск идеи нового роста	120
3.3.1. Остаточные формы поддержки финансового сектора	120
3.3.2. Ликвидность и текущая стабильность банковской системы	121
3.3.3. На пути к восстановлению международных резервов	127
3.3.4. Рост депозитной базы и делевередж банков	128
3.3.5. Проблема трансформации ликвидности в кредиты.....	129
3.3.6. Перспективы «carry trading» как механизма роста банковской системы	131
3.4. Рынок рублевых облигаций	136
3.5. Основные риски на финансовом рынке	145
3.5.1. Зависимость фондового рынка от цен на нефть	145
3.5.2. Риски оттока иностранного капитала	147
3.5.3. Риски снижения курса рубля в среднесрочной перспективе.....	148

3.5.4. Риски накопления внешнего долга банками и нефинансовыми компаниями	149
3.5.5. Операционные риски срочного рынка и алгоритмической торговли.....	150
3.5.6. Риски сделок РЕПО	153
3.5.7. Низкая емкость внутреннего рынка финансовых услуг	154
3.6. Проблемы привлечения консервативных институциональных инвесторов.....	155
3.7. Роль фондового рынка в модернизации экономики и содействии инновациям	159
3.7.1. Доходность финансовых и нефинансовых вложений	159
3.7.2. Вклад рынка корпоративных облигаций в рост реального капитала	161
3.7.3. Влияние IPO акций на экономику.....	162
3.7.4. Фонды прямых инвестиций и венчурные фонды	164
3.8. Влияние кризиса на систему внутренних сбережений.....	165
3.9. Основные индикаторы банковской системы.....	172
3.9.1. Ключевые макроэкономические показатели, повлиявшие на развитие банковского сектора в 2010 г.....	172
3.9.2. Анализ годовых данных по банковской системе	173
3.9.3. Качество активов	177
3.9.4. Прибыли и убытки банковской системы.....	179
3.9.5. Анализ 500 крупнейших российских банков.....	181
3.10. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований	191
3.10.1. Динамика развития рынка	191
3.10.2. Изменение структуры накопленного долга	192
Раздел 4. Реальный сектор экономики	205
4.1. Макроструктура производства	205
4.1.1. Основные тенденции и факторы экономического развития в 2010 г.....	205
4.1.2. Основные характеристики использования ВВП.....	210
4.1.3. Изменения структуры формирования ВВП по источникам доходов	212
4.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности.....	221
4.2. Российские промышленные предприятия в 2010 г.....	227
4.2.1. Первый квартал: попытка выхода из кризиса.....	228
4.2.2. Второй квартал: пауза	232
4.2.3. Третий квартал: оптимизм иссяк	235
4.2.4. Четвертый квартал: что же происходит в российской промышленности?.....	239
4.3. Инвестиции в реальный сектор экономики	249
4.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал.....	249
4.3.2. Иностранные инвестиции	260
4.4. Нефтегазовый сектор.....	267
4.4.1. Динамика мировых цен на нефть и газ.....	267
4.4.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе.....	272
4.4.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа.....	275
4.4.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке	279
4.4.5. Налоговое регулирование нефтегазовой отрасли.....	282

4.5. Состояние и тенденции развития аграрного сектора России в 2010 г.	285
4.5.1. Общая характеристика состояния сельского хозяйства в 2010 г.	285
4.5.2. Положение на отдельных агропродовольственных рынках	291
4.5.3. Производство пищевых продуктов	298
4.5.4. Изменение аграрной политики в 2010 г.	299
4.5.5. Выводы и прогнозы	305
4.6. Внешняя торговля	307
4.6.1. Состояние мировой экономики	307
4.6.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта.....	308
4.6.3. Основные показатели российской внешней торговли	312
4.6.4. Структура и динамика экспорта.....	314
4.6.5. Структура и динамика импорта.....	316
4.6.6. Регулирование российской внешней торговли	318
Раздел 5. Социальная сфера.....	329
5.1. Уровень жизни населения	329
5.1.1. Денежные доходы	329
5.1.2. Расходы населения.....	332
5.2. Безработица и новые направления вовлечения неработающих в занятость в России	334
5.2.1. Характеристика безработицы в 2010 г.....	334
5.2.2. Новые направления вовлечения неработающих в занятость в Российской Федерации в 2010 г.	338
5.3. Миграционные процессы	343
5.3.1. «Постоянная» миграция	347
5.3.2. Временная миграция.....	349
5.3.3. Внутренняя миграция.....	358
5.4. Российское образование – основные тенденции развития в 2000–2010 гг.....	361
5.4.1. Российское образование в мировом контексте	361
5.4.2. Политика финансирования российского образования	363
5.4.3. Институциональные преобразования в образовании	368
5.5. Состояние сферы науки и инноваций	372
5.5.1. Состояние сферы науки	372
5.5.2. Меры по развитию взаимодействия с представителями русскоязычной диаспоры	375
5.5.3. Планы реформирования государственного сектора науки	381
5.5.4. Инновационная активность бизнеса	383
5.5.5. Меры государства по стимулированию инновационной активности бизнеса	384
5.5.6. Поддержка малого инновационного бизнеса	388
5.5.7. Мини-модель инновационной системы: проект «Сколково»	392
5.5.8. Планы правительства по формированию эффективной науки.....	397
Раздел 6. Институциональные проблемы	399
6.1. Государственный сектор и новая приватизационная политика.....	399
6.1.1. Масштабы государственного сектора.....	399
6.1.2. Текущая приватизационная политика	408

6.1.3. Структура государственного сектора и основные хозяйствующие субъекты.....	411
6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства	419
6.1.5. Новый этап в реализации государственной политики в сфере приватизации государственного имущества: основные приоритеты и задачи, действия и риски.....	426
6.2. Корпоративное законодательство 2006–2010 гг.: некоторые итоги и новации	459
6.3. Землепользование и земельный рынок в России в 2007–2010 гг.: состояние, законодательство, проблемы и перспективы	474
6.3.1. Структура прав на землю и оборот земельных участков	474
6.3.2. Проблемы развития земельных отношений в России	480
6.3.3. Федеральная и региональная политика в сфере земельных отношений: некоторые особенности	484
6.3.4. Аренда государственных и муниципальных земель	489
6.3.5. Законодательство о земле: 2007–2010 гг.	491
6.3.6. Итоги и ключевые направления развития земельных отношений.....	496
6.4. Регулирование ограничивающих конкуренцию согласованных действий компаний в 2008–2010 гг.	503
6.5. Российский рынок жилья в 2010 г.: стагнация и начало восстановления	515
6.5.1. Ценовая ситуация на вторичном рынке жилья	515
6.5.2. Активность на рынке жилой недвижимости.....	518
6.5.3. Динамика объемов ввода жилья.....	521
6.5.4. Состояние и перспективы развития институциональной структуры жилищного строительства	523
6.5.5. Перспективы развития рынка жилья	526
6.5.6. Жилищное кредитование	528
6.6. Военная экономика и военная реформа в России.....	535
6.6.1. Проблема комплектования армии.....	538
6.6.2. Проблемы разработки, производства и поставок вооружения.....	541
6.6.3. Военно-бюджетная политика и проблема открытости	545
6.6.4. Выводы и рекомендации.....	557
6.7. 2010 год – завершение муниципальной контрреформы.....	558
6.7.1. Объединенные администрации муниципального района и районного центра.....	559
6.7.2. Отказ от прямых выборов мэров.....	562
6.7.3. Изменение избирательной системы.....	565

Приложение 1

Особенности регулирования деятельности участников проекта «Сколково»	569
--	-----

Приложение 2

Международная налоговая помощь между странами СНГ, ЕЭП и ТС: анализ существующих соглашений.....	579
---	-----

Приложение 3

Взаимная помощь между странами ЕС по взысканию налоговых требований: последние изменения	583
---	-----

Раздел 1. Социально-политический контекст

1.1. Экономическая политика 2010 г.: в поисках инноваций¹

1.1.1. Глобальный кризис в 2010 г.

Если рубеж 2009–2010 гг. был временем оптимистических ожиданий преодоления глобального кризиса, то к началу 2011 г. доминируют сдержанность и настрой на сохранение экономических трудностей на протяжении достаточно длительного периода времени. В конце 2009 г. мир вздохнул с облегчением: худшего не произошло, удалось избежать глобальной экономической катастрофы, устояла финансовая система, восстановился экономический рост, безработица не приняла катастрофических размеров. Широко распространялась и укреплялась надежда на скорое завершение кризиса и восстановление устойчивой положительной динамики социально-экономического развития, характерной для предшествующего десятилетия.

Наши оценки были более сдержанными². Мы утверждали, что начавшийся в 2008 г. кризис является системным, он завершится тогда, когда произойдет структурная трансформация мировой экономики, включая формирование новой модели экономического регулирования, новой модели мирохозяйственных связей и международных валютных отношений. Эта перестройка займет достаточно продолжительный период времени, когда будет происходить выработка и реализация новых институтов и механизмов экономического развития. Это будет время неустойчивости и колебаний, которое может быть охарактеризовано как *турбулентное десятилетие*.

2010 г. подтвердил этот вывод – как по отношению к мировой экономике, так и применительно к России. Экономический рост действительно восстановился, хотя и темпами существенно более низкими, чем в докризисные времена (исключение составляет только Германия). Однако выход из рецессии не тождественен завершению кризиса, так же как начало кризиса произошло задолго до начала рецессии. Экономический рост на протяжении минувшего года в основном был результатом усилий правительств, т.е. роста бюджетных расходов. Политика масштабных денежных вливаний в США является беспрецедентной, и неясность ее средне- и долгосрочных перспектив ставит вопрос относительно устойчивости глобальной денежной системы. Частный спрос, хотя и стал оживать, пока не стал главным двигателем экономики, что ставит непростые вопросы относительно перспектив макроэкономической устойчивости ведущих стран мира. Более оптимистична была ситуация на многих развивающихся рынках, где рост, расширение занятости и приток капитала взаимно обуславливают друг друга.

В открытую форму вступил финансовый кризис в ряде стран зоны евро, когда Греция и Ирландия прибегли к международной помощи (МВФ и ЕС). Под угрозой продолжают оставаться экономики ряда других стран ЕС (Испании, Португалии, Италии), что ставит вопрос о перспективах евро как единой европейской валюты. Кризис в Европе с макроэкономической точки зрения все более напоминает кризис в Латинской

¹ Автор выражает искреннюю признательность О.В. Кочетковой, А.В. Моисееву и С.Г. Синельникову-Мурылеву за существенную помощь, оказанную при подготовке данного раздела.

² См.: Российская экономика в 2009 году. М.: ИЭПП, 2010; Мау В. Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего // Экономическая политика. 2009. № 4; Мау В. Экономическая политика 2009 года: между кризисом и модернизацией // Вопросы экономики. 2010. № 2.

Америке 1980-х годов, когда в результате безудержных заимствований многие страны региона попали в ловушку неплатежеспособности. Причем на грани банкротства оказались тогда не только страны-должники, но и их кредиторы – крупнейшие американские банки. Вырваться из кризиса тогда удалось в результате системных и взаимообусловленных усилий должников и кредиторов, когда первые взяли на себя обязательства по коренному изменению своей экономической политики, а вторые согласились на списание части (иногда существенной) долга¹.

Борьба с кризисом в развитых странах развивалась по двум основным направлениям. США как обладатель главной резервной валюты и как «производитель долга» для остального мира пошли по пути беспрецедентно мягкой денежной политики, выпуская доллары для финансирования государственного бюджета. Иными словами, проводили политику, диаметрально противоположную тем рекомендациям, которые они традиционно давали странам, находящимся в финансовом кризисе. (Впрочем, страна, эмитирующая мировую резервную валюту, с большим основанием может позволить себе осуществление неортодоксальной бюджетно-денежной политики.) Фактически США продолжают придерживаться «политики спроса», стимулируя рост расходов как государственного бюджета, так и домохозяйств.

Европейские страны в основном перешли к политике бюджетного ужесточения. Это характерно как для находящейся в относительно благоприятном положении Германии, так и для кризисной Португалии или Греции. Речь идет о сокращении бюджетных расходов (и соответственно дефицита) и об одновременном введении налоговых стимулов для бизнеса. Таим образом, здесь налицо перемещение акцента на «экономику предложения».

Можно сказать, что в 2010 г. завершился первый этап кризиса (этап предотвращения экономического коллапса) и начался второй этап – этап выработки новой модели социально-экономического развития. Из первого этапа мир вышел ослабленным и пока не обновленным (табл. 1). Ведущие страны и их институты, ответственные за экономическую и денежно-финансовую политику, научились скоординированно принимать антикризисные меры. Теперь предстоит совместно выработать модель роста, который бы был устойчивым, достаточно динамичным и опирался прежде всего на частный спрос, а не на государственные расходы.

Важным итогом года стал окончательный (кажется, окончательный) отказ от иллюзии относительно возможностей и перспектив государственного регулирования экономики. Шок первого этапа кризиса сделал популярными обвинения в нем либеральной экономической модели и призывы вернуться к идеологии и практике «большого государства», т.е. активного вмешательства правительств в управление национальными экономиками. Вульгарному пониманию экономического либерализма (неолиберализма, или экономики предложения) как причины кризиса стали противопоставлять возрождение вульгарно понимаемого кейнсианства (экономики спроса). Впрочем, вскоре пришло понимание того, что кризис в той же мере может быть объяснен как *нехваткой* государственного регулирования, так и *неспособностью* государства обеспечить адекватное экономическое регулирование. Пришло понимание того, что ответом на кризис должно быть не усиление вмешательства в экономику (и тем более в производство), а

¹ Интересный сравнительный анализ современного кризиса в ряде европейских стран с Латинской Америкой 1980-х годов см.: Rathbone J.P. Eurozone can learn grim Latin lessons // Financial Times. 2010. Dec. 22.

выработка новых инструментов государственного регулирования, причем с учетом двух принципиальных особенностей: во-первых, регулирования финансовых рынков и, во-вторых, регулирования глобально скоординированного.

Таблица 1

Валовой внутренний продукт (прирост к предыдущему году), %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	Справочно, 2010 г. к 2007 г.
Россия	10,0	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,9	3,8	0,6
США	4,1	1,1	1,8	2,5	3,6	3,1	2,7	1,9	0,0	-2,6	2,7	0,0
Канада	5,2	1,8	2,9	1,9	3,1	3,0	2,8	2,2	0,5	-2,5	3,0	1,0
Великобритания	3,9	2,5	2,1	2,8	3,0	2,2	2,8	2,7	-0,1	-5,0	1,8	-3,4
Франция	4,1	1,8	1,1	1,1	2,3	2,0	2,4	2,3	0,1	-2,5	1,6	-0,9
Германия	3,5	1,4	0,0	-0,2	0,7	0,9	3,6	2,8	0,7	-4,7	3,5	-0,6
Греция	4,5	4,2	3,4	5,9	4,4	2,3	4,5	4,3	1,3	-2,3	-3,9	-4,9
Испания	5,0	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	-3,7	-0,2	-3,1
Япония	2,9	0,2	0,3	1,4	2,7	1,9	2,0	2,4	-1,2	-5,2	3,7	-2,9
Мексика	6,0	-0,9	0,1	1,4	4,0	3,2	4,9	3,3	1,5	-6,6	5,0	-0,4
Китай	8,4	8,3	9,1	10,1	10,1	11,3	12,7	14,2	9,6	9,1	10,3	31,9
Euro area	4,0	1,9	0,9	0,8	1,9	1,8	3,1	2,8	0,3	-4,1	1,7	-2,1
Total OECD	4,2	1,2	1,7	2,0	3,2	2,8	3,1	2,7	0,3	-3,4	2,8	-0,3

* Предварительная оценка.

Источник: OECD.

Решение сложных экономических проблем, с которыми столкнулся мир (и прежде всего развитые страны), требует глубоких структурных реформ, преодоления накопившихся в мире дисбалансов – и появления новой модели роста. Именно в 2010 г. в мире начались и набрали силу дискуссии об этой новой модели, а в США появился даже специальный термин для обозначения предмета дискуссии – *New Normal*¹.

Предстоит разобраться в вопросах соотношения и взаимосвязи экономик Запада и Востока (прежде всего США и Китая), Севера и Юга (особенно в рамках ЕС). Это предполагает урегулирование глубоких макроэкономических (и особенно платежных) дисбалансов.

Предстоит выработать адекватную модель глобального финансового регулирования, поскольку всем стало очевидно, что именно из финансовой сферы исходит основная угроза стабильности. А в условиях глобализации регулирование финансовых потоков не может быть ограничено национальными юрисдикциями.

Предстоит реструктурировать мощные социальные сектора развитых стран (включая Россию) – прежде всего пенсионные системы и системы здравоохранения, которые были сформированы в условиях индустриальной эпохи и которые оказываются неэффективными в условиях постиндустриальных вызовов (как демографических, так и собственно экономических).

Предстоит сформировать новую международную валютную систему, понять, какие валюты будут играть роль мировых. Причем, определяясь с этим вопросом, необходи-

¹ См.: Юдаева К. *New Normal* для России // Экономическая политика. 2010. № 6.

мо будет избежать валютных войн и гонки девальваций, на грани чего мир оказался осенью 2010 г.

Решение всех названных проблем требует времени. Времени не только и не столько на принятие решений, сколько на их интеллектуальное осмысление и выработку вариантов действия. Именно эти вопросы будут стоять в центре внимания нового этапа кризиса – этапа, в который мир вступил в 2010 г. и который будет продолжаться и в 2011 г.

1.1.2. Экономическая политика России между кризисом и модернизацией

В 2010 г. в России в основном продолжалась экономическая политика предшествующего года. Однако акцент теперь был сделан не на спасение отдельных экономических агентов (предприятий, банков), а на поддержание условий для обеспечения экономической и социальной стабильности. Банки и фирмы стали возвращать долги государству и одновременно вновь начался рост внешних заимствований большого бизнеса (в отличие от предыдущих лет, теперь кредиты брали преимущественно предприятия нефинансового сектора).

В России восстановился экономический рост, хотя темп роста был существенно ниже, чем в 2000–2007 гг. Как и в предыдущие годы, рост был выше, чем в развитых странах, но ниже, чем в других странах БРИК – в Китае, Индии и Бразилии. Правда, из-за существенного спада в разгар кризиса (9% ВВП и почти 15% в промышленности) задача восстановления экономики теперь стоит гораздо более остро. Существенно более сложной стало и решение задачи вхождения России в пятерку самых крупных по ВВП стран к 2020 г.

Ниже остановимся на проблемах, которые были наиболее важными в экономическом развитии России в минувшем году и которые соответственно должны будут находиться в центре экономической политики настоящего времени и ближайшего будущего.

Первое. Существенное обострение финансовой (бюджетной) ситуации. В Россию вновь вернулся бюджетный дефицит, которого страна не знала на протяжении почти десятилетия. После финансового кризиса 1989–1998 гг., достигшего острейшей фазы дефолта в 1998 г., правительство стало очень чутко относиться к бюджетным проблемам и добивалось балансирования бюджета. Этому способствовал и рост цен на нефть. Сбалансированный бюджет стал на какое-то время символом посткоммунистической России и предметом почти консенсуса новой элиты. Интенсивное погашение внешнего долга сделало к началу кризиса Россию страной с одной из самых низких в мире долговых нагрузок. Разумеется, были политические силы, которые настаивали на росте бюджетных расходов, однако они не имели политического влияния.

Теперь ситуация изменилась. Страна попробовала жить с дефицитом в 2009 г., и никакой катастрофы не произошло. Элита поняла, что она может получить доступ к гораздо большим денежным средствам, чем дают производительность труда и благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура. В результате возникла парадоксальная ситуация: мы имеем дефицитный бюджет при среднегодовой цене на нефть почти в 80 долл./барр., тогда как еще несколько лет назад и цена в 30 долл. позволяла сводить федеральный бюджет с профицитом.

Формально ситуация не выглядит тревожной. Уровень государственного долга остается низким, и страна имеет широкие возможности для заимствований – как в рублях, так и в иностранной валюте. Бюджетный дефицит не очень велик по сравнению с раз-

витыми странами – 3,5–4% ВВП. Однако при выведении из расчетов рентной составляющей бюджетный дефицит оказывается на уровне 13% ВВП. То есть страна оказывается в исключительной зависимости от колебаний мировых цен на энергоресурсы – т.е. от факторов, от России ни в коей мере не зависящих.

Ситуация вполне сопоставима с началом 1980-х годов. Тогда советская система казалась исключительно устойчивой, экономика медленно, но росла (на 2–3% в год). Государственный долг был невысоким. Доходы от продажи энергоресурсов расходовались на покрытие текущих потребностей бюджета (в основном шли на военные расходы, на закупку продовольствия и товаров народного потребления, а также импортного оборудования для дальнейшего развития нефтегазового сектора). Эта модель казалась устойчивой надолго, если не навсегда – советское руководство, основываясь на доступном ему историческом опыте, было уверено, что цены на нефть могут только расти. Но, когда цены на нефть упали в шесть раз, пяти лет хватило для перехода от стабильности к финансовой катастрофе. Эти риски вполне реальны и в наше время – с той лишь разницей, что в отличие от начала 1980-х годов мы сейчас хорошо знаем, что цены на нефть могут изменяться в обоих направлениях.

Второе. После снижения инфляции в 2009 г. и в первой половине 2010 г. индекс потребительских цен вновь начал расти, достигнув по итогам года 8,8%. Иными словами, инфляция остается одной из самых высоких в странах «двадцатки», сопоставимой только с инфляцией в Индии и Турции (*табл. 2*).

Таблица 2

Индекс потребительских цен, % к предыдущему году

	2007	2008	2009	2010
Россия, по данным <i>OECD</i>	9,0	14,1	11,7	...
Россия, по данным <i>Росстата</i>	11,9	13,3	8,8	8,8
G7	2,2	3,	-0,1	...
Турция	8,8	10,4	6,3	8,6
Индия	6,4	8,3	10,9	
Китай	4,8	5,9	-0,7	4,6 (РБК)
Бразилия	3,6	5,7	4,9	5,0
Испания	2,8	4,1	-0,3	1,8
Греция	2,9	4,2	1,2	4,7
США	2,9	3,8	-0,4	1,6
Великобритания	2,3	3,6	2,2	3,3
Канада	2,1	2,4	0,3	
Франция	1,5	2,8	0,1	1,5

Источник: OECD, IMF, РБК, Росстат.

Отчасти это вполне естественный процесс, сопровождающий возобновление экономического роста. На волне экономического спада динамика цен стала тормозиться, однако российская экономика все равно оставалась высокоинфляционной – на минимуме инфляция снизилась до 8,8% в годовом исчислении. От этого уровня и начался ее рост по мере преодоления рецессии.

Однако есть и два других – так сказать, негативных – источника раскручивания инфляции. С одной стороны, это фактор засухи и исключительно низкого урожая зерно-

вых, что отражается на всем индексе сельскохозяйственного производства, с другой стороны – фактор бюджетной политики, поскольку мощное наращивание бюджетных расходов не может не сказаться на ценах. Можно говорить и о монетарных факторах инфляции, поскольку происходило эмиссионное финансирование бюджетного дефицита – за счет Резервного фонда и валютных интервенций в период притока капитала в начале года. Свою роль играют и инфляционные ожидания, которые экспансионистская бюджетная политика естественным образом порождает.

Рост инфляции в российской ситуации является фактором гораздо более проблематичным, чем в развитых странах. Там инфляция стала бы фактором (и показателем) оживления производства, и даже следующее за инфляцией ужесточение денежной политики будет оставаться в пределах нескольких процентных пунктов. У нас инфляция должна привести к повышению процентных ставок и к сохранению их на двузначном уровне, что является серьезным фактором, препятствующим экономическому росту.

В этой ситуации следовало ожидать развертывания заимствований российских фирм на внешних рынках, предлагающих более дешевые финансовые ресурсы. Эти заимствования действительно в 2010 г. стали нарастать, причем особенно активны были здесь нефинансовые институты (в отличие от докризисного времени).

Третье. Россия столкнулась со значительным оттоком капитала. В этом отношении ситуация здесь диаметрально противоположна другим странам БРИК: в Бразилии, Индии и Китае наблюдается мощный приток капитала. В обоих случаях возникает вопрос о целесообразности ограничения свободы перемещения капитала и о введении контроля капитала, но только для решения противоположных задач – для ослабления стимулов притока для снижения волатильности (собственно, Бразилия уже ввела «налог Тобина») или для недопущения опасного оттока капитала.

Отток капитала происходил, несмотря на то что российский фондовый рынок был в мире одним из самых быстро растущих. Однако его небольшие масштабы (приток портфельных инвестиций составляет малую долю в динамике капитала), небольшая глубина, а также чрезвычайно высокая волатильность (колебания в несколько раз, а не на проценты) привели к ослаблению интереса к нему крупных международных инвесторов. Прямых же инвестиций в минувшем году было исчезающе мало.

По-видимому, существует несколько причин оттока капитала. Это и общая неопределенность перспектив развития экономического кризиса. Это и неопределенность, связанная с предстоящими в России выборами. Это и сохранение высокого уровня коррупции, когда часть расходовемых бюджетами всех уровней средств остается в руках «чиновников», которые предпочитают помещать накопленное в безопасные места (последнее подтверждается относительно небольшими суммами разовых переводов средств за границу, что стало характерно именно для минувшего года). Применительно к последнему явлению можно сказать, что коррупция из феномена микроэкономического становится на наших глазах макроэкономическим фактором.

Одновременно сокращается сальдо платежного баланса по счету текущих операций в связи со значительным ростом импорта, что, в свою очередь, является реакцией на рост социальных расходов бюджета. Большой платежеспособный спрос трансформируется в спрос на дешевые товары, которые в современной ситуации являются преимущественно импортными. Ситуация 1999 г., когда рост номинальных выплат населению обернулся ростом спроса на отечественные товары (импортозамещением), возможна,

как теперь уже очевидно, только при радикальной девальвации национальной валюты – в несколько раз (как это было в 1998 г.), а не на проценты (нынешняя ситуация)¹.

Из сказанного можно сделать общий вывод: минувший год отчетливо продемонстрировал, что Россия перестала быть дешевой страной, какой она была в 1990-е и на протяжении части 2000-х годов. Это касается и стоимости активов, и стоимости товаров, и стоимости услуг. В условиях кризиса при относительной стабильности валютного курса соотношение доходности операций на рынке и страновых рисков (risk/return) существенно изменилось из-за сохранения высоких рисков и снижения доходности – другие развивающиеся рынки оказываются более надежными при сопоставимом уровне доходности. Отечественные потребительские товары по соотношению цена/качество (price/quality) также, как правило, не выдерживают конкуренции с импортом. Эти обстоятельства обусловили отток капитала и действовали в сторону понижения сальдо платежного баланса по счету текущих операций.

Опасения выхода текущего сальдо в отрицательные значения имеют под собой основания. Но такое развитие событий не является неизбежным, так как рост спроса на импорт привел к ослаблению курса рубля, что, в свою очередь, станет фактором ограничения импорта. Это будет зависеть как от действий денежных властей, так и от фискальной политики. Центробанк способен влиять на курсообразование, плавно ослабляя рубль, чтобы сдерживать приток импорта. Правда, это будет противоречить задачам таргетирования инфляции и вновь подчеркнет, что проблемы отечественного производства для Центробанка остаются более важными, чем обеспечение стабильности цен и валюты.

Перспективы платежного баланса зависят и от характера бюджетной политики. Умеренная бюджетная экспансия (особенно в части социальных выплат) может стать фактором устойчивого роста спроса на импорт, т.е. появления двойного дефицита (бюджета и счета текущих операций платежного баланса).

Четвертое. Ситуация на рынке труда к концу 2010 г. оказалась значительно лучше, чем ожидалось в начале года. К декабрю 2010 г. общая численность безработных (по методологии МОТ) снизилась на 0,7 млн чел. и достигла 5,7 млн чел., численность официально зарегистрированных безработных снизилась на 183,1 тыс. чел. – до 1,9 млн чел. Можно сказать, что феномена *jobless recovery* (восстановления производства при отставании в восстановлении занятости), характерной для системных кризисов, в нашей ситуации не наблюдается. С точки зрения социально-политической стабильности такую ситуацию можно только приветствовать. Однако у нее есть два возможных объяснения, которые не позволяют оценивать восстановление рынка труда однозначно позитивно.

Во-первых, феномен *jobless recovery* является оборотной стороной, индикатором структурной трансформации экономики. Он означает усиление структурной безработицы, т.е. появление новых рабочих мест и нехватку для них людей с имеющейся квалификацией. Иными словами, *jobless recovery* является неременным фактором модернизации, с которой связан выход из кризиса. Отсутствие этого феномена требует специального обсуждения вопроса о наличии или об отсутствии модернизации на вы-

¹ В этой связи А. Улюкаев заявил в ноябре 2010 г., что продолжение политики наращивания социальных расходов может привести к возникновению структурного дефицита счета текущих операций, на который почти невозможно будет повлиять через курс рубля. (См.: Гайдаровские чтения. 13 октября 2010 г. <http://www.iet.ru/images/READINGS/ulukaev.pdf>).

ходе из кризиса. В этом же направлении воздействует на экономику и политическое давление на бизнес и регионы с требованием обеспечивать занятость.

Во-вторых, в специфической демографической ситуации современной России отсутствие отставания по занятости от восстановления экономики может свидетельствовать о более активном выходе на пенсию, т.е. о снижении безработицы за счет не только роста занятости, но и сокращения рабочей силы в трудоспособном возрасте.

Оба объяснения не противоречат друг другу, и, скорее всего, в реальной практике 2010 г. оба они имели определенное влияние на реальное развитие ситуации. Разумеется, с точки зрения социальной стабильности такое развитие событий полезно. Однако с точки зрения решения задач модернизации ситуация на рынке труда пока не поддается однозначной интерпретации.

Пятое. В России были сделаны важные шаги в направлении международной интеграции – как по линии «Таможенный союз – Единое экономическое пространство», так и в вопросах присоединения к ВТО. На обоих направлениях налицо существенные продвижения. И обе траектории сейчас связаны с чисто политическими, а не с экономическими или техническими решениями. Станет ли Россия членом ВТО, заработают ли институты интеграции на постсоветском пространстве? Эти вопросы уже сейчас зависят от политического руководства стран, которые втянуты в названные процессы. Для России оба процесса важны как способы стимулирования конкуренции – и товаропроизводителей, и юрисдикций¹.

Стремясь сочетать антикризисные меры с модернизацией, российское правительство в последние два года начало задействовать некоторые новые элементы в своей экономической политике, существенно отличные от того, что было характерно для 2000–2008 гг.

Прежде всего, это *новая макроэкономическая реальность* – устойчивое сохранение бюджетного дефицита и наращивание бюджетных заимствований. Этому способствовало наличие значительных резервов, а также низкий уровень государственного долга, сложившийся к началу кризиса.

Другой новацией политики, естественным образом вытекающей из предыдущей, является *поворот к политике роста налогов*. На протяжении практически всей посткоммунистической истории России после установления принципиально новой налоговой системы в 1992 г. налоги только снижались (в отличие от акцизов на углеводороды, табак и алкоголь). Решительные меры по снижению налогов были предприняты в 2000–2001 гг. Важно учитывать, что одной из важных, хотя и не декларируемых причин снижения налогов было стремление установить их на том уровне и при той модели, которую государство было способно администрировать, т.е. устанавливая ставку налога на уровне, близком к эффективной.

Теперь произошло изменение тенденции. За последнее время были существенно повышены социальные отчисления (прежде все в Пенсионный фонд), а также усилилось налогообложение углеводородов. Фискальная логика этих мер достаточно понятна – в условиях курса на рост расходов бюджета повышение налогов практически неизбежно. По словам министра финансов, повышение налогов должно быть продолжено и в дальнейшем. Однако налицо и то, что повышение налогообложения труда дестимулирует

¹ О конкуренции юрисдикций см.: Шувалов И. Россия на пути модернизации // Экономическая политика. 2010. № 1.

структурную модернизацию, так как наиболее болезненно влияет на отрасли с высокой долей затрат труда отличие от отраслей сырьевых.

Стремясь к некоторому смягчению негативного воздействия роста налогов, власти стали более активно задействовать *дискретные (точечные) меры экономической политики*. Наиболее ярким примером является инновационная зона «Сколково», для резидентов которой был предложен беспрецедентный набор налоговых и административных льгот – от низкой ставки социальных отчислений до введения собственных (выделенных из общей системы) правоохранительных, налоговых и таможенных органов. По сути, это попытка создать точку инновационного роста, администрируемую так, как это должно быть администрируемо в современном развитом постиндустриальном обществе. Это важный эксперимент, перспективы развития которого будут иметь далеко идущие последствия для экономической и социальной жизни России.

Фактически был взят курс на выделение и адресную поддержку «национальных чемпионов» – отдельных отраслей и секторов, которые по тем или иным причинам представляются перспективными. Начало было положено еще перед кризисом, когда была создана госкорпорация «Роснано», а правительство решило, что именно нанотехнологии являются ведущим звеном научно-технического прогресса, «за которое надо всеми силами ухватиться»¹. За этим, уже в условиях начавшегося кризиса, последовало создание Комиссии по модернизации и технологическому развитию во главе с Д.А. Медведевым, которая на первом же заседании осенью 2009 г. выделила пять приоритетных направлений развития науки и технологий (энергоэффективность и энергосбережение, в том числе разработка новых видов топлива; ядерные технологии; космические технологии, прежде всего связанные с телекоммуникациями; медицинские технологии; стратегические информационные технологии, включая создание суперкомпьютеров и программного обеспечения). А в марте 2010 г. появилась Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям во главе с В.В. Путиным. Комиссии занимаются как общими вопросами развития инноваций и модернизации, так и реализацией точечных проектов – «национальных чемпионов».

В этой же логике начала трансформироваться и модель особых экономических зон. Изначально ОЭЗ рассматривались как точки роста, определяемые в результате конкурса региональных заявок, предлагающих лучшие условия для стимулирования деловой и инновационной активности. Теперь налицо тенденция «назначения ОЭЗ» – создания ее в том месте, которое представляется целесообразным с точки зрения формирования определенного технологического кластера. Примером этого может стать «Титановая долина» в Свердловской области.

В целях компенсации роста социальных налогов для малого бизнеса (понимая, что часть бизнеса уйдет в тень), в конце 2010 г. было принято решение о снижении на два года страховых взносов в Пенсионный фонд с 26 до 18% для малых предприятий и индивидуальных предпринимателей, работающих в сфере производства и оказания социальных услуг.

Наконец, в 2010 г. вновь актуальной темой стала *приватизация*. Правительство приняло масштабную программу приватизации, по которой в частные руки должны уйти

¹ Аналогии с «Планом электрификации России» (планом ГОЭЛРО) 1920 г. были здесь достаточно очевидны. «Коммунизм есть советская власть плюс электрификация всей страны», – говорил тогда В.И. Ленин. Иными словами, электрификация в сочетании с политической стабильностью воспринималась как ключевой фактор экономического и политического рывка страны, вышедшей из революции.

как пакеты акций, в которых государство является миноритарием, так и миноритарные пакеты акций крупнейших государственных компаний или компаний с абсолютным доминированием государственного пакета. Среди последних – «Роснефть», РЖД, «Русгидро», Сбербанк, ВТБ и другие. По-видимому, задачами приватизации будет являться привлечение стратегических инвесторов (соответственно получение инвестиционных ресурсов и улучшение корпоративного управления), а также пополнение доходов бюджета. Однако первая задача в современной ситуации должна быть ключевой, хотя только время покажет, удастся ли ее решить на практике¹.

1.1.3. Поиск новой модели роста

Одной из иллюзий начала структурного кризиса является ожидание восстановления «старого доброго времени» – преодоления неурядиц и восстановления старой модели роста. Это ошибочная стратегия. Кризис, подобный нынешнему, предполагает формирование новой модели экономического развития, и лишь с ее появлением начинается преодоление кризиса. А преимущества на выходе из кризиса получают те страны, которые способны сформировать эту модель и наиболее последовательно и решительно реализовать ее на практике. Именно в обретении новой модели роста состоит стимулирующая роль структурного кризиса и шанс отдельных стран в результате кризиса совершить рывок в своем развитии.

В настоящее время перед Россией открываются два варианта социально-экономической политики, причем выбор остается за политической элитой и должен быть сделан в ближайшее время.

Первый вариант предполагает развитие существующей модели роста и ее адаптации к вызовам по мере их появления. Государство в этой конструкции является основным источником роста – и как источник ключевых финансовых ресурсов, и как нейтрализатор «рыночной стихии», и как держатель ключевых институтов, необходимых для экономического роста. Государство определяет приоритеты, концентрирует на них политический и финансовый ресурс, выстраивает финансовую систему, опираясь на принадлежащие государству банки и биржи, напрямую руководит ключевыми производственными компаниями (контролирует «командные высоты»). Государственный спрос не только на товары и услуги, но и на институты оказывается здесь системообразующим. От государства же зависит в значительной мере и спрос домохозяйств.

Второй вариант предполагает усиление роли частных источников роста (частных фирм и домохозяйств). Они должны замещать и постепенно вытеснять государство из предпринимательской зоны. Государство должно создавать максимально благоприятные условия для функционирования частных экономических агентов, стимулировать их интерес к развитию, т.е. стимулировать предложение товаров и услуг на рынке.

¹ В принципе, приватизация может преследовать три цели – политическую, экономическую и фискальную. Первая состоит в укреплении политического режима путем расширения его социальной базы. Вторая – в привлечении эффективных собственников, в ускорении и повышении качества экономического роста. Третья – в пополнении доходов государственного бюджета. В ситуации 1990-х годов, как и в любой крупномасштабной революции прошлого, абсолютно доминировала первая задача. В условиях политической стабильности доминирующей становится экономическая задача, хотя две другие также играют свою роль – здесь они вполне сочетаемы. (См. подробнее: Мау В. Экономика и революция: уроки истории // Вопросы экономики. 2001. № 1.)

Эта дихотомия хорошо известна из экономической теории и из экономической истории. Она возникла задолго до появления современного глобального кризиса. Выбор между экономикой спроса и экономикой предложения лежит в основе характерной для всего XX века дискуссии между кейнсианскими и неоклассическими моделями экономического роста.

Еще более актуальна эта тема для стран с развивающейся экономикой (или для стран догоняющей модернизации). Анализируя опыт Германии и России второй половины XIX – начала XX в., А. Гершенкрон показал, что в условиях догоняющего развития государство должно брать на себя компенсацию рыночной неопределенности, особенно слабости только зарождающихся рыночных институтов¹. Однако последующее развитие событий показало, что за это избыточное вмешательство государства обществу впоследствии приходится платить немалую цену – политическую и экономическую. «Большое государство» закостеневаает и с какого-то момента становится препятствием для современного экономического роста, и для преодоления этого препятствия требуется затратить немало ресурсов, а то и принести жертвы.

Действующая модель роста – экономика спроса

Основными элементами этой модели являются обеспечение высокого уровня социальной и политической стабильности в обществе в качестве ключевой цели, к которой стремится правительство; наличие высоких и растущих цен на углеводороды; наращивание бюджетных расходов как важнейшего источника спроса; постепенное повышение налогов; сохранение значительного инфляционного потенциала; усиление роли индивидуальных (адресных) решений в противовес созданию общих правил игры.

Сложившаяся в 2000-х годах и действующая поныне модель экономического роста основывается на наличии значимых, дешевых и незаработанных финансовых ресурсов, источником которых является не рост производительности труда, а благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура. Собственно, такая модель с некоторыми модификациями существует в России с 1970-х годов, и в настоящее время она является почти столь же популярной, как и в то первое десятилетие ее эксплуатации. Быстро растущие расходы государственного бюджета или требуют еще более быстрого роста цен на энергоресурсы, или оборачиваются бюджетным дефицитом.

Государство выступает важнейшим источником спроса в экономике. Прежде всего это спрос со стороны средних и бедных слоев населения, связанных с государственным бюджетом (пенсионеры, безработные, государственные служащие и военные, а также примыкающие к ним работники госкорпораций). Существенную роль играет финансирование силовых структур в части как содержания военнослужащих, так и закупки вооружений. (Впрочем, 2010 г. стал в определенном смысле переломным, поскольку Россия объявила о крупных военных закупках в странах НАТО.)

Другой мощной сферой государственного спроса являются инвестиции в инфраструктуру. Однако, понимая высокий уровень коррупции в этом секторе, правительство весьма осторожно в своих инфраструктурных вложениях – в отличие от социальных расходов.

¹ Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

Выбор между приоритетом инфраструктурным и социальным является непростым. Социальные расходы попадают на более конкурентный рынок, и они действительно могут обеспечить рост потребления. Инфраструктурные сектора более монополизированы, и инвестиции в них приводят к повышению цен (тарифов), а не к росту предложения соответствующих товаров и услуг.

В то же время социальные расходы в значительной мере влияют на рост инфляции, а также вызывают повышенный спрос на товары дешевого импорта. Как показала практика последних лет, рост спроса на дешевые товары и услуги удовлетворяется не отечественным товаропроизводителем, а поставками из стран с дешевым трудом (прежде всего из Азии)¹. Это ограничивает стимулирующий потенциал бюджетных расходов.

В какой-то мере этот спрос можно было бы компенсировать курсовой политикой, т.е. сдерживанием укрепления рубля, однако возможности денежных властей в этой сфере весьма ограничены – особенно при данном высоком уровне цен на углеводороды.

Еще одной проблемой социальных расходов является их необратимый характер. Отказаться от взятых социальных обязательств можно только в условиях тяжелого политического и экономического кризиса. Здесь нельзя прибегнуть к аргументам отсутствия должного уровня доходов бюджета. Расходы на инфраструктуру в этом смысле гораздо более политизированные, от них легче отказываться.

Приоритет социальной стабильности в этой модели будет подталкивать к проведению консервативной политики на рынке труда – к политике, препятствующей высвобождению занятых, а значит, и к структурному обновлению. Высвобождение будет допустимо только очень осторожное и под контролем государства. Это может давать серьезные позитивные результаты, как продемонстрировал пример АвтоВАЗа в 2010 г. Однако тиражирование этого опыта в массовом масштабе практически невозможно.

Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности при отказе от структурных реформ будет требовать роста налогов, т.е. пересмотра политики последних 15 лет.

Наконец, экономика, основанная на государственном спросе, принципиально более склонна к сохранению и поддержанию монополий, а также к инфляции. Монополии будут обеспечивать стабильность экономико-политической ситуации, хотя и ценой более низкого качества товаров и услуг при более высокой инфляции.

Доминирование государственного спроса смягчит потребность экономических агентов в снижении инфляции, поскольку государственные инвестиции будут более важны, чем частные, а именно для частного инвестора более важна низкая инфляция как предпосылка снижения процентных ставок.

Государство будет, по-видимому, усиливать индивидуальный (адресный) характер своих решений, предоставляя стимулирующие льготы для отдельных типов инвесторов и производителей – льготы, компенсирующие повышение налогов, высокие процентные ставки и высокие административные барьеры.

¹ По расчетам А. Ведева, 75% прироста внутреннего спроса оборачивались инфляцией и ростом импорта, и лишь 25% стимулировали внутреннее производство. (Ведев А. и др. На пути к дешевым деньгам. Центр стратегических исследований Банка Москвы. 2010 г. Июнь.)

Рост для структурной модернизации – экономика предложения

Модернизация должна будет сделать основной акцент не только (и даже не столько) на темпы роста, сколько на его качество. Это требует выработки новой модели роста, основанной на стимулировании предложения товаров и услуг, т.е. на создании условий для успешного функционирования и развития агентов экономической жизни.

Можно выделить следующие основные элементы этой модели:

во-первых, снижение, а не рост бюджетной нагрузки относительно ВВП, т.е. снижение расходов бюджета и налогов. Практически все успешные примеры догоняющего развития в постиндустриальном мире происходили в странах с бюджетной нагрузкой ниже, чем в странах самых передовых. (В этом состоит принципиальное отличие современного догоняющего развития от догоняющего развития в индустриальную эпоху XIX–XX веков.) Особенно важно недопущение роста (и постепенное снижение) налогов на труд;

во-вторых, восстановление макроэкономической сбалансированности, т.е. сокращение бюджетного дефицита при рационализации и повышении эффективности бюджетных расходов;

в-третьих, валютная политика должна быть благоприятна для инвестиционного процесса. Это означает поэтапное продвижение к превращению рубля в региональную резервную валюту. В связи с тем что существенно снижается эффективность стимулирования внутреннего производства путем сдерживания укрепления курса национальной валюты, необходимо на практике перейти к таргетированию инфляции, что позволит удерживать процентные ставки на приемлемом для инвесторов уровне;

в-четвертых, обеспечение открытости экономики как важнейшего условия стимулирования внутренней конкуренции, развитие Таможенного союза, единого экономического пространства, присоединение к ВТО и ОЭСР, в перспективе продвижение к единому экономическому пространству с ЕС, что может рассматриваться в качестве стратегической цели внешнеэкономической политики. Все это не отрицает мер по текущей поддержке несырьевого экспорта;

в-пятых, нейтрализация конъюнктурных доходов – возвращение к идеологии и практике формирования Стабилизационного фонда из средств, вырученных от продажи углеводородов выше определенной (и не изменяемой на протяжении нескольких лет) цены;

в-шестых, глубокое реформирование отраслей человеческого капитала (социального сектора), прежде всего пенсионной системы и здравоохранения. Приведение их в соответствие с демографическими и финансовыми реалиями постиндустриального времени. Усиление частных и индивидуальных принципов функционирования этих секторов, а также увязки их развития с формированием источников долгосрочных инвестиций;

в-седьмых, последовательное проведение приватизации с доминированием в ней не фискальных, а социальных и политических задач – формирование широкого слоя не олигархических собственников средств производства (среднего и крупного бизнеса), формирование среднего класса и привлечение стратегических инвесторов. Такого рода приватизация будет создавать спрос на модернизацию, макроэкономическое оздоровление и структурные реформы, о которых выше шла речь. (Именно так и произошло в 1990-е годы, когда начало приватизации открыло путь и для макроэкономической, и для политической стабилизации.)

Разумеется, все сказанное не умаляет роли реформ в политической и правоприменительной сферах, направленных на защиту прав собственности, развитие конкуренции и преодоление коррупции, т.е. на решение проблем, о которых за последние годы сказано и написано очень много.

1.1.4. Ключевой вызов: структурная модернизация в условиях рентной экономики

Как показал 2010 г., восстановление экономического роста не стало синонимом выхода из кризиса. Экономическая ситуация остается неустойчивой, зависящей в значительной мере от государственного спроса. Необходимость поддержания высокого уровня бюджетных расходов при ограниченной возможности повышения налогов предполагает наращивание государственных заимствований, что создает для правительств всех стран проблемы не только текущего, но и долгосрочного характера – по долгам придется платить, причем в течение долгого времени.

Правительства ведущих стран мира стоят перед выбором – тяжелым и принципиально важным для перспектив глобального экономического развития. Это выбор между ужесточением бюджетной политики и продолжением бюджетного стимулирования. Первый путь будет способствовать макроэкономическому оздоровлению в перспективе, но может иметь непосредственным результатом рецессию, что неприятно и экономически, и политически – чревато потерей мандата находящимися у власти правящими партиями. Второй будет поддерживать текущий экономический рост, но чреват тяжелыми проблемами в будущем, из которых придется выбирать на протяжении десятилетия, а то и дольше.

Обе альтернативы опираются на опыт двух прошлых великих кризисов. Попытка ужесточения бюджетной политики в середине 1930-х годов привела к возобновлению рецессии, завершившейся только Второй мировой войной. Однако попытка стимулирования роста за счет подхлестывания спроса в 1970-е годы обернулась срывом в стагфляцию, выход из которой произошел только в начале 1980-х годов и также потребовал прохождения через тяжелую рецессию.

Дискуссия по линии «ужесточение или стимулирование» (*austerity vs. stimulus*) набирает обороты среди экономистов и политиков. Естественно, обе стороны активно задействуют имя Дж. М. Кейнса, который в свое время предложил стимулирующую экономическую политику, но который отнюдь не рекомендовал ее применять в тех масштабах, которые под прикрытием его авторитета были задействованы в 1970-х годах, когда Р. Никсон объявил себя «кейнсианцем».

При всей важности этой дискуссии она не совсем точно отражает реальную проблему. Главный ее недостаток состоит в попытке найти решение в старой логике, в логике *business as usual*, т.е. в попытке восстановления докризисных правил игры, докризисной модели роста – и благополучного продолжения докризисной экономической политики. Вопрос состоит только в том, как лучше пережить текущие неприятности: жертвуя ростом или финансовой устойчивостью?

По сути, эта полемика на национальном уровне воспроизводит логику поведения крупных предприятий – надо подождать, получить и реструктурировать кредиты, а потом все пойдет по-старому.

Ключевой проблемой такого подхода является фактический отказ от модернизационной компоненты антикризисной политики. Выжидание восстановления роста, будь

то на микроуровне или на макроуровне, подталкивает правительства к максимальному поддержанию стабильности и к недопущению чего-то такого, что приведет к подрыву их позиций на выборах.

Между тем проблема находится глубже. Системный кризис несет в себе мощную модернизационную компоненту. Он, т.е. его преодоление, предполагает выход на новые уровни конкурентоспособности, на новые экономические и технологические решения.

Преодоление кризиса не отражается в цифре роста – как начало кризиса не совпадало с началом спада. Вопрос стоит о новом качестве роста, о новой модели роста и о новой модели регулирования социально-экономических процессов – теперь, по видимому, в глобальном масштабе. Для этого нужна ответственная, консервативная бюджетная политика – политика, которая стимулирует обновление, а не помогает традиционным предприятиям сохранить свое место на рынке.

Иными словами, выбор между ужесточением и стимулированием не сводится к вопросу о предпочтительности экспансионистской или консервативной бюджетной политики. Главное здесь состоит в сигнале для экономических агентов – должны они сохраняться или модернизироваться. Жесткие бюджетные ограничения при всей их социально-политической проблематичности создают условия для обновления, тогда как мягкие бюджетные ограничения, ослабляя текущие проблемы, ведут к тяжелому структурному кризису в будущем. Советский Союз сделал выбор в пользу стимулов в середине 1980-х годов – результат хорошо известен.

В современной России ситуация осложняется сохраняющейся вот уже полвека зависимостью от притока дешевых денег. Ресурсная зависимость исключительно опасна, поскольку ведет к постепенной деградации общественных (политических и экономических) институтов, к деградации системы образования, создавая тем самым барьеры для модернизации. Эта ресурсная зависимость качественно отличается от сырьевого характера российской экономики прошлого, когда основу экспорта составляли продукты сельского хозяйства. Вопрос о том, как можно нейтрализовать эту зависимость и тем самым стимулировать спрос на модернизацию, должен стоять сейчас в центре политической и экономической дискуссии.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика

Основной тенденцией в денежно-кредитной сфере РФ в 2010 г. стало сворачивание антикризисной поддержки финансовой системы РФ со стороны Банка России по мере постепенного восстановления российской экономики. При этом возобновление роста денежного предложения путем монетизации общего сальдо платежного баланса, а также значительный негативный шок совокупного предложения летом (засуха) вновь вызвали ускорение инфляции осенью. Сокращение зависимости банков от средств ЦБ РФ и сохранение чистого притока валюты в страну вновь ставят Банк России перед выбором между снижением инфляции и управлением обменным курсом рубля. При этом представители ЦБ РФ заявляют о приоритете цели по снижению инфляции.

2.1.1. Денежный рынок

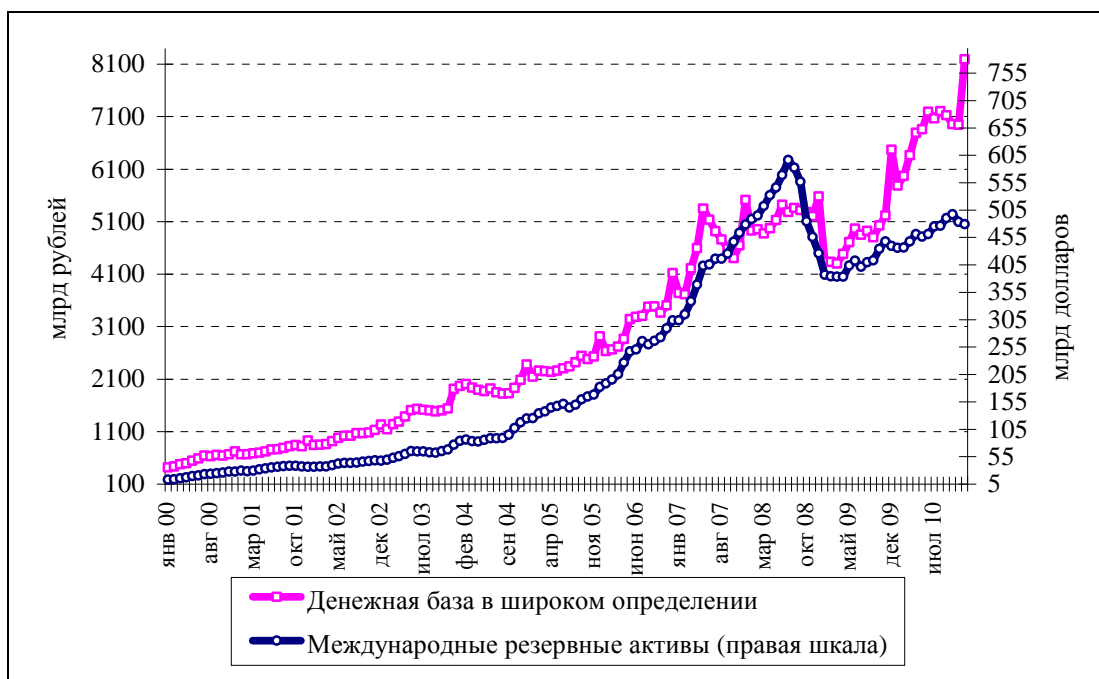
В течение 2010 г. вновь наблюдался существенный рост международных резервов РФ (*рис. 1*). Основным фактором роста стали сравнительно высокие цены на основные товары российского экспорта, прежде всего на нефть, газ и металлы. Кроме того, снижение по итогам года курса евро к доллару США на мировом валютном рынке вызвало снижение долларовой стоимости части резервов, номинированной в евро. В результате наблюдалось положительное сальдо торгового баланса РФ, и международные резервы страны росли, так как Банк России покупал валюту для замедления роста номинального курса рубля.

К концу года объем международных резервов составил 479,4 млрд долл., тогда как на начало года они составляли 439,5 млрд долл., т.е. за год резервы выросли на 9,1%. Объем международных резервов РФ остается достаточно большим по мировым меркам: они являются третьими в мире по абсолютной величине после резервов Китая и Японии. Однако опыт зимы 2008/2009 г. показал, что при резком ухудшении внешне-экономической конъюнктуры и масштабного оттока капитала даже столь значительные резервы могут быть быстро потрачены в случае поддержания ЦБ РФ курса рубля. Кроме того, опережающий рост импорта при сохранении чистого оттока капитала из РФ, вызванного сохранением высоких экономических и политических рисков инвестиций в РФ, а также необходимостью обслуживания значительного внешнего долга, сокращает приток валюты в Россию. Поэтому при стабильных ценах на энергоносители в 2011 г. международные резервы, скорее всего, будут расти медленнее, чем в 2010-м.

Как можно заметить из *рис. 1*, после кризиса денежная база росла опережающим темпом по сравнению с международными резервами. Важным источником роста денежного предложения в 2010 г. помимо операций ЦБ РФ на валютном рынке стало использование средств Резервного фонда для финансирования дефицита бюджета. За 2010 г. средства на счетах Минфина России сократились на 1,7 трлн руб. Фактически монетизация бюджетного дефицита вызывала расширение денежного предложения в РФ.

При этом фактором, сдерживающим рост денежной базы в начале года, было сокращение чистой задолженности кредитных организаций перед ЦБ РФ (см. *табл. 1* и *рис. 2*). Однако уже летом 2010 г. кредит банкам со стороны ЦБ РФ сократился до предкризисного уровня и в дальнейшем не оказывал существенного влияния на баланс

органов денежно-кредитного регулирования. Следовательно, в случае сохранения профицита платежного баланса и бюджетного дефицита в 2011 г. можно ожидать значительно более высокий темп роста денежного предложения, что повышает инфляционные риски.



Источник: Банк России.

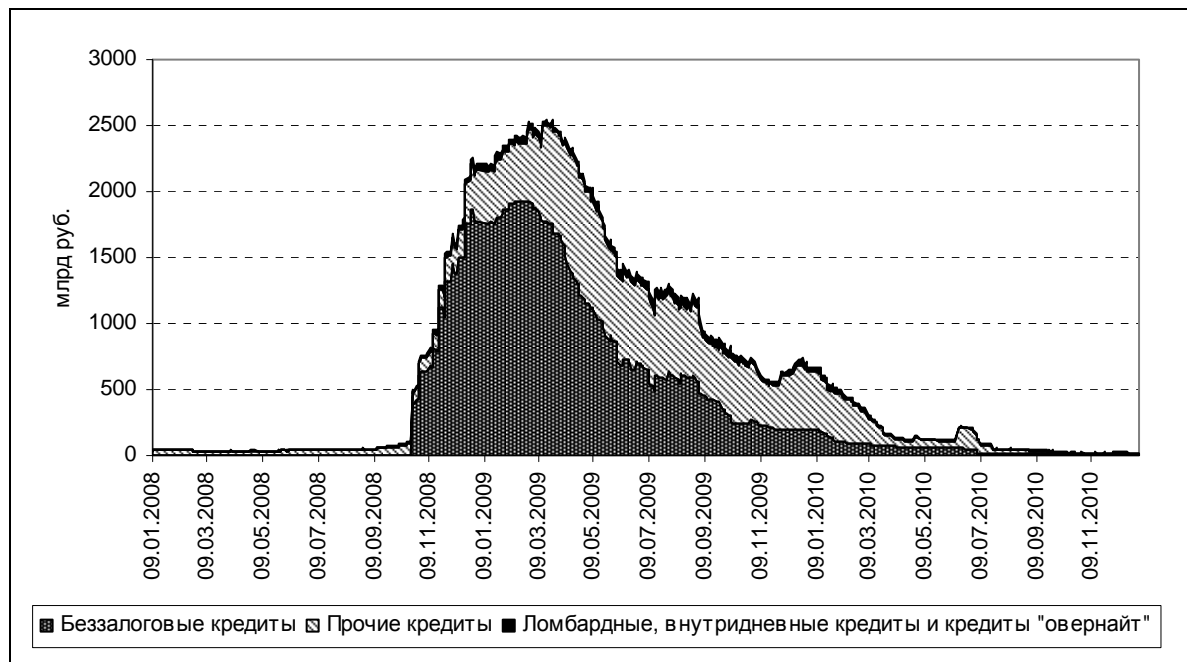
Рис. 1. Динамика денежной базы и международных резервов в 2000–2010 гг.

Таблица 1

Баланс Банка России в 2009–2010 гг.

	01.01.2009		01.01.2010		01.12.2010	
	Млрд руб.	% активов/ пассивов	Млрд руб.	% активов/ пассивов	Млрд руб.	% активов/ пассивов
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	12091,1	71,3	12383,3	80,3	13752,2	85,8
Кредиты и депозиты	3871,3	22,8	1705,8	11,1	551,4	3,4
Драгоценные металлы	450,3	2,7	764,6	5,0	1172,0	7,3
Ценные бумаги	441	2,6	465,9	3,0	446,6	2,8
Прочие активы	110	0,6	100,3	0,7	105,1	0,7
Итого по активам	16963,7	100	15420	100	16027	100
Наличные деньги в обращении	4378,2	25,8	4629,9	30	5153,0	32,2
Средства на счетах в Банке России	10237,6	60,4	7979,7	51,7	6978,7	43,5
<i>В том числе правительства России</i>	7093,9	41,8	4980,2	32,3	4434,2	27,7
<i>кредитных организаций-резидентов</i>	2010,1	11,8	1731,3	11,2	934,2	5,8
Средства в расчетах	16,1	0,1	8,4	0,1	44,8	0,3
Выпущенные ценные бумаги	12,5	0,1	283,1	1,8	870,8	5,4
Прочие пассивы	319,2	1,9	168,3	1,1	818,8	5,1
Капитал	1902,4	11,2	2099,1	13,6	2161,1	13,5
Прибыль отчетного года	97,8	0,6	251,4	1,6	0	0,0
Итого по пассивам	16963,7	100	15420	100	16027,3	100

Источник: Банк России.



Источник: Банк России.

Рис. 2. Задолженность кредитных организаций по кредитам Банка России в 2008–2010 гг.¹

Динамика активов ЦБ РФ обусловила расширение денежной базы в течение 2010 г. За год денежная база (в широком определении²) увеличилась на 1,7 трлн рублей – до 8,2 трлн рублей (+26,6%) (табл. 2). Напомним, что по итогам 2009 г. данный показатель вырос на 15,9%. Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 января 2011 г. составляли 5,8 трлн руб. (+25,1% по сравнению с 1 января 2010 г.), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 1 трлн руб. (+10,5%), обязательные резервы – 188 млрд руб. (+24,4%), депозиты кредитных организаций в Банке России – 633,2 млрд руб. (+24,4%), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 588,9 млрд руб. (выросла за 2010 г. в 2,1 раза).

Денежная масса M_2 в национальном определении увеличилась за 2010 г. на 28,5% и составила на 1 января 2011 г. 20173,5 млрд руб., или 45,3% ВВП (на 1 января 2010 г. денежный агрегат M_2 равнялся 15697,7 млрд руб. (40,5% ВВП)). Следовательно, в 2010 г. монетизация ВВП РФ росла вследствие быстрого увеличения денежной базы, а также расширения кредитования экономики со стороны коммерческих банков. В усло-

¹ В число «прочих» кредитов входят кредиты Банка России под залог векселей, прав требования по кредитным договорам организаций или поручительства кредитных организаций.

² В соответствии с методологией ЦБ РФ денежная база в широком определении характеризует денежно-кредитные обязательства Банка России в национальной валюте, которые обуславливают рост денежной массы. Денежная база в широком определении включает выпущенные в обращение Банком России наличные деньги (с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций), остатки на счетах обязательных резервов, депонируемых кредитными организациями в Банке России, средства на корреспондентских счетах (включая усредненные остатки обязательных резервов) и депозитных счетах кредитных организаций в Банке России, вложения кредитных организаций в облигации Банка России.

виях высокой неопределенности относительно дальнейших перспектив экономического развития РФ прирост денежного предложения в среднесрочной перспективе будет во многом определяться внешнеэкономической конъюнктурой, а также величиной бюджетного дефицита, с одной стороны, и скоростью восстановления экономики и кредитной активности банковского сектора – с другой.

Таблица 2

Динамика денежной базы в широком определении в 2010 г. (млрд руб.)

	01.01.2010	01.04.2010	01.07.2010	01.10.2010	01.01.2011
Денежная база (в широком определении)	6467,3	6 363,90	7 195,00	7 126,00	8190,3
В том числе:					
наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций	4622,9	4 411,20	4 828,10	5 024,50	5785,2
корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	900,3	579,5	603,6	590	994,7
обязательные резервы	151,4	167,7	175,5	182,2	188,4
депозиты кредитных организаций в Банке России	509	469,6	637	519,4	633,2
облигации Банка России у кредитных организаций	283,7	735,9	950,8	810	588,9

Источник: Банк России.

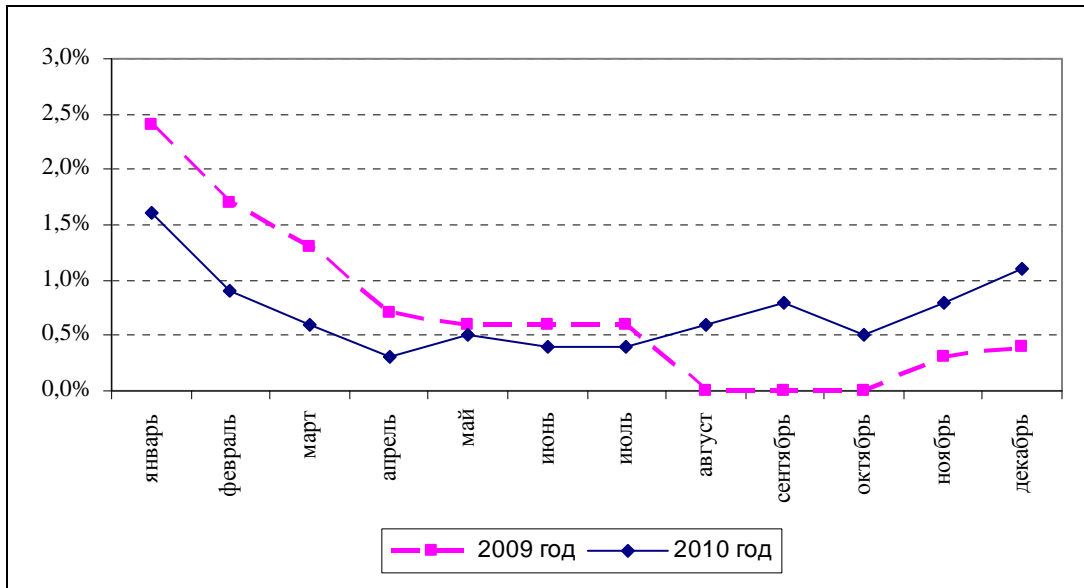
2.1.2. Инфляционные процессы

Одним из важных последствий экономического кризиса 2008–2009 гг. для экономики РФ стало значительное замедление инфляции как вследствие падения совокупного спроса, так и в результате сокращения денежного предложения (за сентябрь 2008 г. – февраль 2009 г. денежный агрегат М2 уменьшился на 17,3%). В первой половине 2010 г. снижение инфляции продолжилось, однако уже в начале года были заложены предпосылки для ускорения инфляции в виде быстрого роста денежного предложения (см. предыдущий раздел) (рис. 3). А засуха, от которой Россия пострадала летом 2010 г., сделала ускорение инфляции осенью практически неизбежным. Рассмотрим инфляционные процессы в 2010 г. более подробно.

За январь – декабрь 2010 г. продовольственные товары подорожали в среднем по стране на 12,9% (6,1% за 2009 г.) (табл. 3). Основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание крупы и бобовых (+58,8%), плодоовощной продукции (+45,6%), подсолнечного масла (+ 27,6%), сливочного масла (+23,3%) и сахара-песка (+22,5%). Быстрое увеличение цен на продовольствие внесло наиболее значительный вклад в прирост ИПЦ в 2010 г. Услуги подорожали за 2010 г. на 8,1% (11,6% в 2009 г.). За январь – декабрь сильнее всего выросли цены на жилищно-коммунальные услуги (+13%), на услуги пассажирского транспорта (+8,7%), на услуги организаций культуры (+8,6%), на медицинские услуги (+8,4%). Непродовольственные товары за 2010 г. выросли в цене в среднем на 5% (за 2009 г. прирост составил +9,7%). За год больше всего увеличились цены на табачные изделия (+19,5%), на трикотажные изделия (+7,8%), на одежду и белье (+7,1%) и на автомобильный бензин (+6,5%). Темп прироста базового индекса потребительских цен за 2010 г. составил 6,6% (за аналогичный период прошлого года – 8,3%). Таким образом, основными факторами инфляционной динамики в 2010 г. стали эффект низкой базы 2009 г., с одной стороны¹, и рост денеж-

¹ В начале 2009 г. в РФ было зафиксировано ускорение инфляции.

ной массы на фоне медленного восстановления экономической активности и шок совокупного предложения летом – с другой.



Источник: Росстат.

Рис. 3. Динамика ИПЦ в РФ (ежемесячные значения) в 2009–2010 гг.

Из приведенных в *табл. 3* данных видно, что важнейшим компонентом инфляции в 2007–2010 гг. стал рост цен на продовольственные товары, расходы на покупку которых составляют существенную долю расходов домохозяйств. При этом в 2010 г. удорожание продовольственных товаров происходило в два раза быстрее, чем в 2009-м. Основной причиной этого стала летняя засуха. Такой вывод можно сделать, исходя из того что значительное ускорение темпов роста цен на продовольствие началось осенью, при этом быстрее всего дорожали именно продукты, пострадавшие от засухи. В то же время отметим, что стремительное удорожание продовольствия в 2010 г. происходило во всем мире, однако ИПЦ в большинстве развитых стран оставался на низком уровне. Это может говорить как о больших возможностях российских компаний по повышению цен в силу низкой конкуренции, так и о последствиях ускорения темпов роста денежного предложения в конце 2009 г. – начале 2010 г., а также о сформировавшихся высоких инфляционных ожиданиях.

В группе платных услуг населению отметим продолжившийся рост цен на жилищно-коммунальные услуги. В то же время в 2010 г. услуги ЖКХ подорожали намного меньше, чем в 2009-м, тогда как в 2008–2009 гг. темпы удорожания услуг ускорились. Дальнейшее замедление темпов роста цен на жилищно-коммунальные услуги по мере выравнивания цен на них для населения и промышленных предприятий, а также снижение уровня субсидирования тарифов на ЖКУ со стороны государства вызовет уменьшение вклада повышения цен на услуги ЖКХ в инфляционные процессы.

Непродовольственные товары дорожали в 2010 г. наиболее медленно. При этом быстрое увеличение цен на табачные изделия было вызвано в основном ростом акцизов на них, а цен на трикотажные изделия, одежду и белье – удорожанием хлопка из-за низкого урожая.

Таблица 3

**Годовой темп прироста цен на отдельные виды товаров и услуг
в 2007–2010 гг., % декабрь к декабрю предыдущего года**

	2007	2008	2009	2010	2007–2010
ИПЦ	11,9	13,3	8,8	8,8	50,1
<i>Продовольственные товары</i>	15,6	16,5	6,1	12,9	61,3
Крупа и бобовые	24,7	25,8	-2,5	58,8	142,9
Масло сливочное	40,3	10,5	7,9	23,3	106,3
Масло подсолнечное	52,3	22,1	-19,8	27,6	90,3
Макаронные изделия	23,6	33,8	1,6	4,7	75,9
Молоко и молочная продукция	30,4	12,2	2,3	16,7	74,7
Хлеб и хлебобулочные изделия	22,4	25,9	2,4	7,6	69,8
Мясо и птица	8,4	22,2	5,0	5,3	46,5
Рыба и морепродукты	9,0	15,1	10,6	4,8	45,4
<i>Непродовольственные товары</i>	6,5	8,0	9,7	5,0	32,5
Строительные материалы	16,2	11,3	2,1	4,6	38,1
Бензин автомобильный	8,5	1,2	8,0	6,5	26,3
<i>Услуги</i>	13,3	15,9	11,6	8,1	58,4
Жилищно-коммунальные услуги	14,0	16,4	19,6	13,0	79,3
Услуги дошкольного воспитания	11,8	20,7	16,2	7,7	68,9
Санаторно-оздоровительные услуги	15,6	21,2	9,5	5,4	61,7
Услуги пассажирского транспорта	13,6	22,5	6,5	8,7	61,1
Услуги организаций культуры	14,5	15,5	11,3	8,6	59,8

Источник: Росстат.

В завершение данного раздела сравним темпы роста потребительских цен в РФ и в других странах СНГ (табл. 4).

Таблица 4

**Индексы потребительских цен в странах СНГ в 2000–2010 гг.,
% к аналогичному периоду предыдущего года**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Азербайджан	2	2	3	2	7	10	8	17	21	1	5,2
Армения	-1	3	1	5	7	1	3	4	9	3	7,8
Белоруссия	169	61	43	28	18	10	7	8	15	13	7
Казахстан	13	8	6	6	7	8	9	11	17	7	7
Киргизия	19	7	2	3	4	4	6	10	25	7	4,9
Молдавия	31	10	5	12	12	12	13	12	13	0	7,2
Россия	20	22	16	14	11	13	10	9	14	12	6,4
Таджикистан	24	37	10	17	7	8	12	21	20	6	5,6
Украина	28	12	1	5	9	14	9	13	25	16	9,3

*Данные за январь – сентябрь.

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

Инфляционные процессы в странах СНГ в период восстановления после экономического кризиса определялись в основном двумя группами факторов. С одной стороны, во многих странах кризис привел к снижению курсов национальных валют, что в начале 2009 г. способствовало росту цен в результате повышения цен на импортные товары

и увеличению инфляционных ожиданий. В начале 2010 г. действовал эффект низкой базы, обусловивший некоторое замедление инфляции. Кроме того, восстановление экономик большинства стран СНГ все еще остается достаточно медленным, что накладывает ограничения на инфляцию со стороны совокупного спроса.

С другой стороны, в 2009–2010 гг. росло денежное предложение. Кроме того, возобновление повышения потребительского спроса также увеличивает инфляционное давление. В результате сочетание приведенных выше факторов определяло темпы роста цен в странах СНГ.

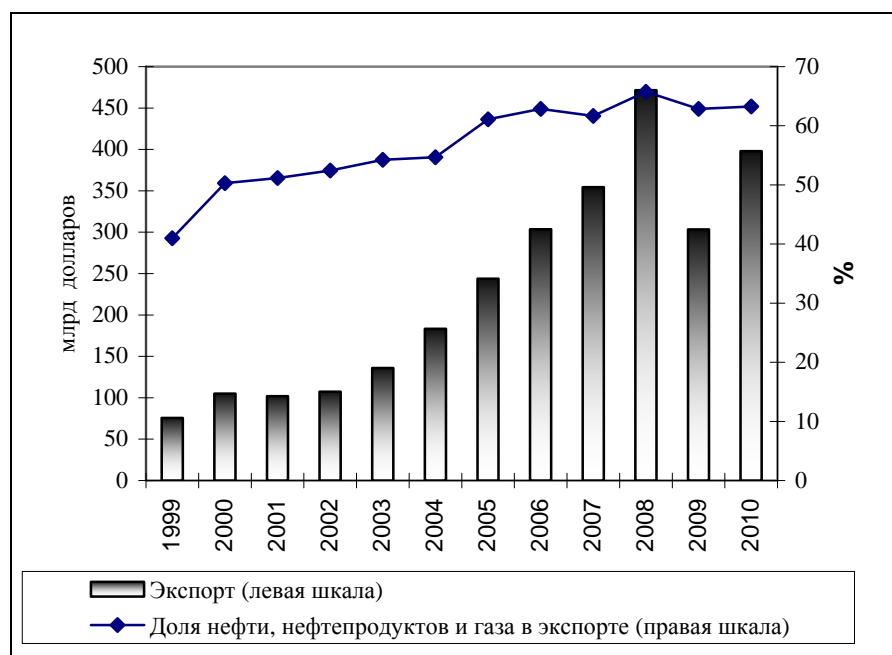
В российских условиях восстановление цен на основные товары российского экспорта (несмотря на отток частного капитала), негативный шок предложения, а также финансирование бюджетного дефицита за счет средств Резервного фонда вызвали рост инфляции во второй половине года. Благодаря низкой инфляции в первом полугодии в целом по итогам 2010 г. ИПЦ остался на уровне 2009 г. Однако в случае продолжения развития указанных тенденций инфляция по итогам 2011 г. может не продемонстрировать дальнейшего снижения и остаться на уровне 8–9%.

2.1.3. Состояние платежного баланса¹ и валютный рынок

Устойчивость платежного баланса РФ в 2010 г. обеспечивались за счет экспорта товаров, прежде всего продукции ТЭК. Восстановление мировой экономики после кризиса, а также сохранение мягкой денежно-кредитной политики в США и ЕС обеспечили рост цен на сырьевые товары, вследствие чего экспорт продукции ТЭК из РФ по итогам года увеличился на 32% по сравнению с предыдущим годом. В то же время отток капитала из страны по итогам года оказался намного больше ожидаемого правительством и Банком России, что отражает высокие риски инвестирования в российскую экономику. В результате сочетания приведенных выше факторов платежный баланс страны выглядит достаточно устойчиво, однако в среднесрочном периоде стабильности платежного баланса может угрожать как опережающий рост импорта в РФ по сравнению с экспортом из нее, так и продолжающийся рост отрицательного сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса РФ за 2010 г., положительное сальдо счета текущих операций составило 72,6 млрд долл., т.е. увеличилось на 47,1% по сравнению с 2009 г. (табл. 5). В том числе положительное сальдо торгового баланса выросло на 33,7% (со 111,6 млрд до 149,2 млрд долл.), при этом экспорт товаров увеличился на 31,2% (с 303,4 млрд до 398 млрд долл.), а импорт товаров вырос на 29,7% (со 191,8 млрд до 248,8 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 63,3% в общей величине экспорта, увеличившись на 0,4 п.п. по сравнению с 2009 г. (рис. 4). Таким образом, как и в предыдущие годы, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит от движения цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на рис. 5, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 2002–2009 гг., проявлялась и в течение 2010 г.

¹ Анализ платежного баланса выполнен на основе предварительных данных ЦБ РФ. http://cbr.ru/statistics/credit_statistics/print.asp?file=bal_of_payments_est.htm



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 4. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1999–2010 гг.

Дефицит баланса услуг достиг 27,3 млрд долл. и вырос (по абсолютной величине) по сравнению с 2009 г. на 37,3%. Экспорт услуг равнялся 44,1 млрд долл., увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 2,6 млрд долл. (+6,1%). Импорт услуг за 2010 г. стал больше на 16,2% и достиг 71,4 млрд долл. Баланс оплаты труда в 2010 г. увеличился по абсолютной величине и составил –9,2 млрд долл. (в 2009 г. он равнялся –8,6 млрд долл.). Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2010 г. по сравнению с 2009 г. расширился на 6,9% и достиг 36 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению выросли с 30,7 млрд до 32,8 млрд долл., что определялось существенным снижением показателя по нефинансовым предприятиям (с 15,1 млрд до 20 млрд долл.). Увеличение доходов к получению объяснялось восстановлением мировой экономики, а также ростом объема инвестиций за рубежом. Повышение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям с 46,6 млрд до 56,4 млрд долл. определило рост общих доходов к выплате с 61,5 млрд до 68,8 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов¹ в 2010 г. составил –4,1 млрд долл., снизившись на 1,2 млрд долл. по сравнению с 2009 г.

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

Таблица 5

**Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга
в 2008–2010 гг., млрд долл.**

Статьи баланса	2008					2009					2010				
	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.*	Год*
Счет текущих операций	38,7	26,8	29,6	8,5	103,7	9,7	8,2	15,4	16,1	49,4	33,3	19	6	14,3	72,6
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами ¹	-20,5	35,2	-15,9	-130	-131,3	-32,4	3,1	-27	12,1	-44,3	-11,2	8,1	-6	-21,4	-30,5
Изменение валютных резервов (знак «+» означает снижение, а знак «-» – рост резервов)	-12,1	-64,9	-8,9	124,8	38,9	30,5	-14,2	9,1	-28,8	-3,4	-16,6	-26,1	-2,7	8,6	-36,8
Чистые ошибки и пропуски	-6,1	2,9	-4,7	-3,3	-11,3	-7,8	2,9	2,6	0,6	-1,7	-5,5	-1,1	2,7	-1,5	-5,4
Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «-» – снижение долга)	19,1	51,5	6,3	-60,3	16,6	-34,2	19,6	7,9	-6,7	-13,3	-3,5	-7,3	19,1	7,4	15,7
Изменение внешнего государственного долга РФ	0,2	-1,5	-2,0	-3,7	-7,1	-2,4	4,1	9,4	2,5	13,7	-2,4	3,8	-0,3	-0,2	0,9
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	19,0	53,0	8,4	-56,6	23,7	-31,8	15,5	-1,5	-9,2	-27,0	-1,1	-11,1	19,4	7,6	14,9

* Предварительная оценка.

Источник: Банк России.

Таким образом, в 2010 г. основным фактором сохранения значительного положительного сальдо счета текущих операций платежного баланса России стало продолжение роста цен на основные товары российского экспорта. Заметим, что с III квартала возобновился рост внешней задолженности российского частного сектора (см. табл. 5). Что касается государственного внешнего долга, то он за год изменился незначительно, увеличившись лишь на 0,9 млрд долл. В среднесрочной перспективе можно ожидать восстановления темпов роста внешнего долга, причем как частного, так и государственного сектора экономики, вследствие недостатка и высокой стоимости финансовых ресурсов внутри страны, а также сохраняющегося бюджетного дефицита.

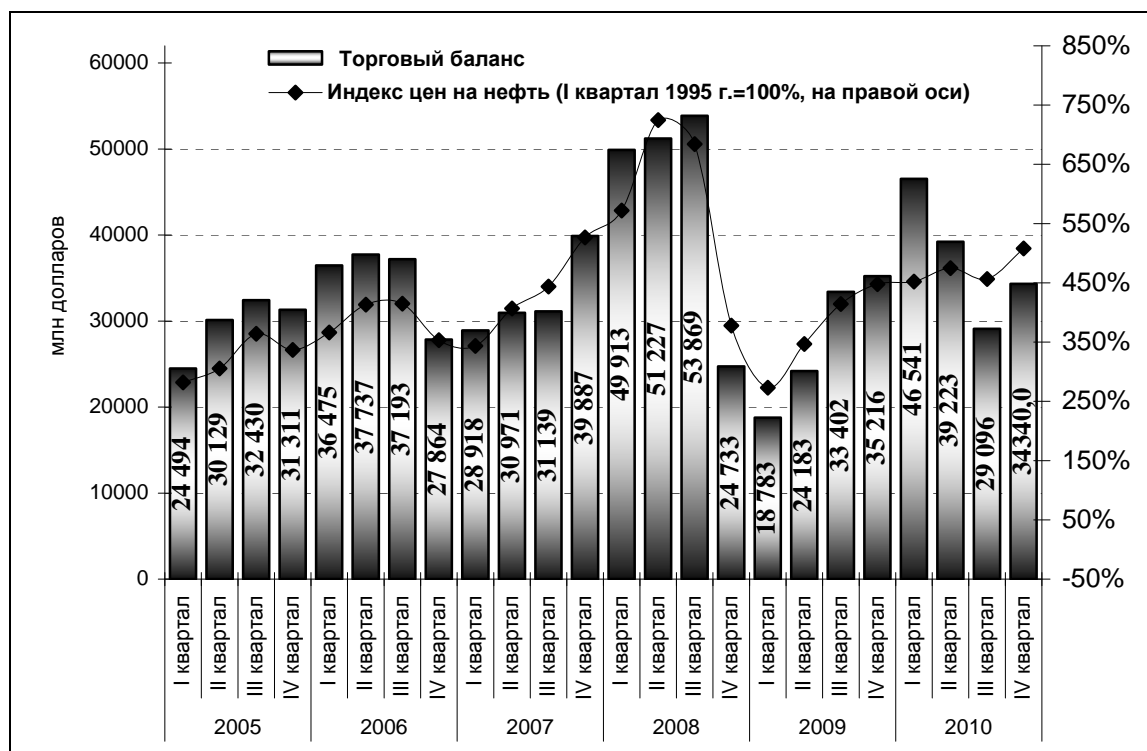
В 2010 г. сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами значительно снизилось по абсолютной величине, составив -30,5 млрд долл. Баланс капитальных трансфертов в 2010 г. сложился в размере 0,2 млрд долл. Таким образом, в 2010 г. дефицит финансового счета равнялся -30,7 млрд долл.

Прирост обязательств российских экономических агентов перед иностранными экономическими агентами по итогам года составил 36,6 млрд долл., что в 5,5 раза больше показателя предыдущего года (6,6 млрд долл.).

Федеральные органы управления в 2010 г. остались, как и в 2009 г., по отношению к нерезидентам нетто-заемщиками. Их внешние обязательства выросли на 3,6 млрд долл., что стало результатом продажи нерезидентам вновь эмитированных долговых ценных бумаг правительства России. По субъектам Российской Федерации сальдо внешних

¹ Без учета валютных резервов.

обязательств практически не изменилось. Сокращение обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2010 г. достигло 2,1 млрд долл.



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

Рис. 5. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2005–2010 гг.

Возобновление роста мировой экономики после финансового кризиса, проявлявшееся в том числе в постепенном восстановлении мировых рынков капитала и росте интереса инвесторов к риску при сохранении низких процентных ставок в развитых странах, привело к тому, что обязательства банковского сектора РФ перед нерезидентами вновь начали расти, увеличившись за год на 18,1 млрд долл. В то же время инвестиции экономических агентов других стран в нефинансовый сектор России составили лишь 16,4 млрд долл. по сравнению с 34,4 млрд долл. в 2009 г. Таким образом, вложения нерезидентов в нефинансовый сектор в 2010 г. сократились по сравнению с 2009 г., несмотря на возобновление экономического роста в РФ. Следовательно, иностранные инвесторы считают инвестиции в Россию достаточно рискованными при существующем уровне доходности. Прямые инвестиции в нефинансовый сектор составили за 2010 г. 28,6 млрд долл. по сравнению с 30,3 млрд долл. в 2009 г., а прирост портфельных инвестиций и вовсе сократился на 1,6 млрд долл. по сравнению с ростом на 2 млрд долл. годом ранее. Объем задолженности нефинансового сектора по ссудам и займам перед нерезидентами снизился за 2010 г. на 10 млрд долл. в результате погашения ранее полученных кредитов.

Иностранные активы резидентов (обязательства иностранных экономических агентов перед российскими) выросли за 2010 г. на 67,2 млрд долл. (в 2009 г. – на 39 млрд долл.).

При этом иностранные активы федеральных органов управления и органов денежно-кредитного регулирования практически не изменились, а банков – выросли на 6,7 млрд долл.

Вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств по сравнению с 2009 г. уменьшился на 1,2% и составил 60,3 млрд долл. При этом важно отметить, что значительные изменения произошли в динамике статьи «наличная иностранная валюта», которая свидетельствует о том, что в 2010 г. вывоз наличной иностранной валюты из РФ составил 14,4 млрд долл. по сравнению с 4,1 млрд долл. в 2009 г. Таким образом, вследствие стабильности курса национальной валюты и конвертации в рубли валютных сбережений населения, сделанных во время падения курса рубля зимой 2008/2009 г., население и нефинансовый сектор сокращали свои вложения в наличную иностранную валюту.

Ситуация на валютном рынке РФ в 2010 г. определялась притоком валюты в страну по каналу счета текущих операций, оттоком средств по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами и действиями ЦБ РФ. При этом ключевым фактором динамики курса стала динамика импорта в РФ. При незначительных изменениях экспорта практически постоянный рост импорта вызывал сокращение сальдо счета текущих операций платежного баланса, которое при оттоке частного капитала из страны стало единственным каналом притока валюты в РФ. В результате при сравнительно большом сальдо счета текущих операций (см. выше) в январе – апреле наблюдалось укрепление рубля в номинальном выражении (в реальном выражении рубль укреплялся в январе – мае). Далее вплоть до конца года рубль практически непрерывно обесценивался как в номинальном, так и в реальном выражении. Лишь возобновление роста цен на нефть в конце года, которые вплотную приблизились к уровню 100 долл. за баррель, вызвало укрепление рубля как в номинальном, так и в реальном выражении по итогам декабря.

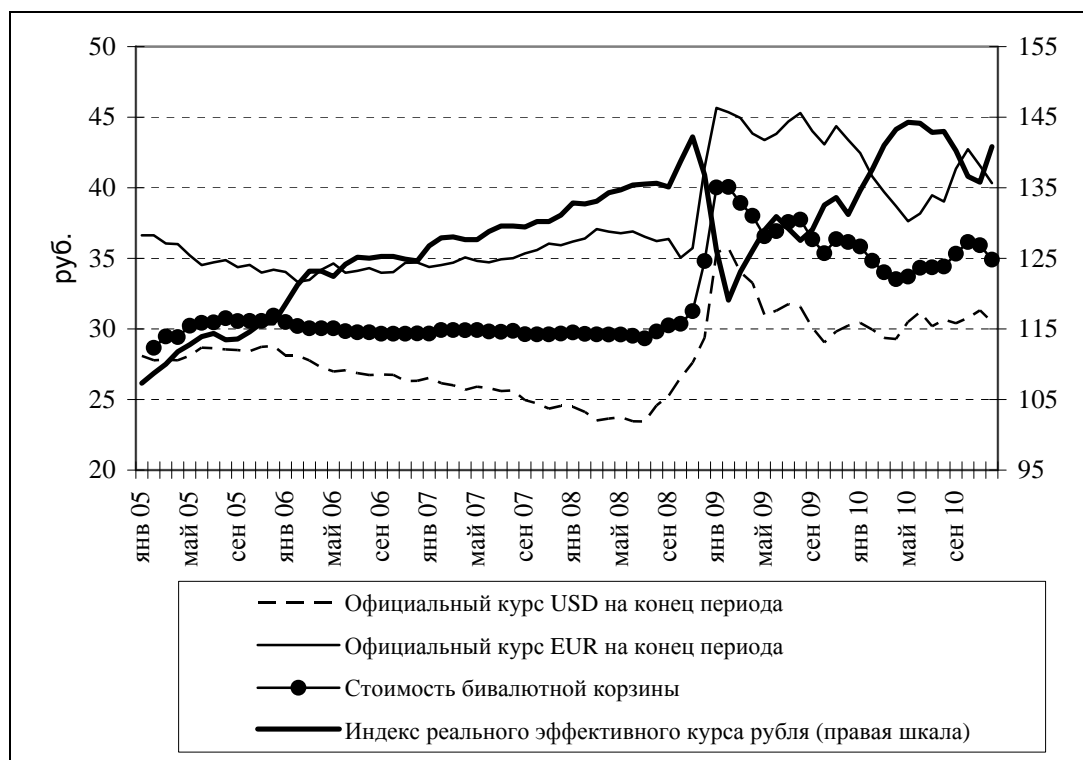
В результате в целом за январь – декабрь реальный эффективный курс рубля вырос на 9,6% и практически достиг предкризисного уровня середины 2008 г. (см. *рис. 6*)¹. Официальный курс доллара к рублю за 2010 г. вырос на 24 коп.: к концу декабря курс доллара составил 30,48 руб. по сравнению с 30,24 руб. на 31 декабря 2009 г. При этом рубль укрепился по отношению к бивалютной корзине²: стоимость бивалютной корзины снизилась за аналогичный период на 1 руб. 25 коп. – с 36,16 руб. до 34,91 руб. В течение года происходило постепенное укрепление доллара США к евро по мере улучшения ситуации в экономике США и обострения долговых проблем в Евросоюзе. В итоге курс евро к рублю в конце декабря составил 40,33 руб.

Таким образом, в 2010 г. вследствие благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры продолжилось укрепление рубля. Напомним, что рост цен на энергоносители в 2000-х гг. до кризиса также привел к быстрому увеличению положительного сальдо счета текущих операций платежного баланса России и воздействовал на рубль в сторону его укрепления. ЦБ РФ для предотвращения номинального укрепления рубля скупал валюту и наращивал денежное предложение. Даже создание в 2004 г. Стабилизационного фонда, за счет которого интервенции ЦБ РФ на валютном рынке частично стерилизовались, не позволило остановить реальное укрепление рубля, наблюдавшееся

¹ За 100 принят уровень января 2002 г.

² Бивалютная корзина представляет собой операционный ориентир ЦБ РФ при проведении валютной политики. В настоящее время доля евро в корзине составляет 45%, а доллара США – 55%.

вплоть до кризиса 2008 г. При этом основной причиной сдерживания укрепления рубля для властей РФ было нежелание допустить снижения конкурентоспособности национальных компаний. Однако при значительной монетизации торгового сальдо и отсутствии больших возможностей по стерилизации инфляция в РФ все равно оставалась высокой, несмотря на рост спроса на деньги. А рост цен, в свою очередь, приводил к реальному укреплению рубля (описание схожей ситуации на валютном рынке Китая см. во врезке).



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

Рис. 6. Показатели обменного курса рубля в январе 2005 г. – декабре 2010 г.

Вопрос об эффективности проводимой Банком России курсовой политики до сих пор остается открытым. Не исключено, что при отсутствии вмешательства Банка России в функционирование валютного рынка рубль значительно сильнее укрепился бы в номинальном выражении, но за счет более низкой инфляции динамика реального курса мало бы отличалась от текущей. Сдерживание укрепления рубля, даже несмотря на частичную стерилизацию, вызывало быстрый рост денежного предложения и инфляцию, до сих пор остающуюся на высоком по мировым меркам уровне. Причем важную роль в расширении денежного предложения сыграл приток капитала в 2006–2007 гг., который, в отличие от притока валюты в результате торговых операций, не мог быть стерилизован в Стабилизационном фонде, который формировался за счет налогов. Отметим, что возможность еще большей стерилизации, в том числе за счет эмиссии облигаций ЦБ РФ и накопления еще в большем масштабе средств на счетах правительства в ЦБ РФ (т.е. в Резервном фонде), также вызывает сомнения как по экономическим, так и по политическим причинам.

В настоящее время наблюдается на первый взгляд похожая ситуация. Однако мы считаем, что важное отличие состоит в неустойчивости подъема мировой экономики. В случае возникновения новых проблем либо ужесточения денежно-кредитной политики в США и ЕС (по мере восстановления экономики) цены на энергоносители могут упасть, что неизбежно повлечет за собой отток капитала из РФ и создаст предпосылки для ослабления рубля. На наш взгляд, в условиях высокой неопределенности относительно дальнейшей ситуации в мировой и российской экономиках Банку России не следует активно вмешиваться в ситуацию на внутреннем валютном рынке, а стоит сосредоточиться на снижении инфляции.

Динамика курса национальной валюты Китая

Отметим, что активно обсуждаемая в последнее время проблема обменного курса юаня актуальна и для нашей страны, так как Россия, как и Китай, в значительной степени зависит от экспорта товаров. При этом резкая девальвация рубля после кризиса 1998 г. наряду с ростом цен на энергоносители и восстановительным ростом вызвала процесс импортозамещения, что стало одним из важных факторов быстрого экономического роста в РФ в начале 2000-х гг. Принято считать, что Китай также поддерживает конкурентоспособность своего экспорта с помощью заниженного курса юаня.

Однако, как мы видели выше, на протяжении 2000-х гг. вплоть до кризиса рубль укреплялся в реальном выражении, тогда как из рис. 7 и 8 видно, что реальный эффективный курс юаня за последние 10 лет практически не изменился. При контроле над номинальным курсом со стороны Народного банка Китая стабильный реальный эффективный курс означает схожий уровень инфляции в США (основной торговый партнер Китая) и в Китае.

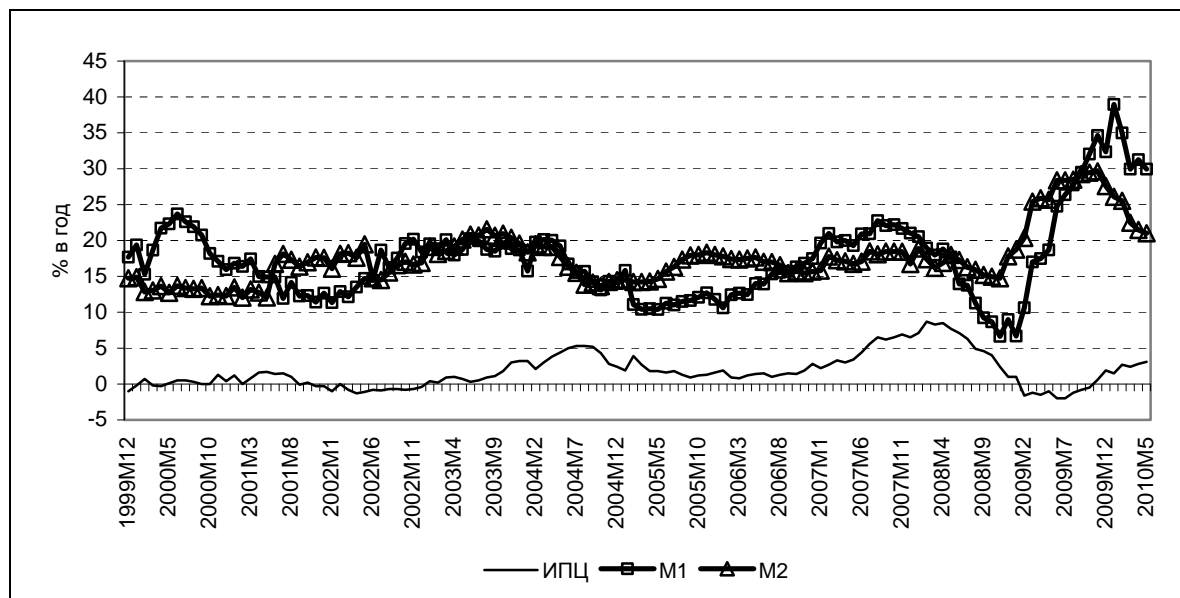


Рис. 7. Темпы прироста денежных агрегатов и ИПЦ в Китае в 1999–2010 гг. (% к АППГ¹)

¹ Аналогичный период предыдущего года.

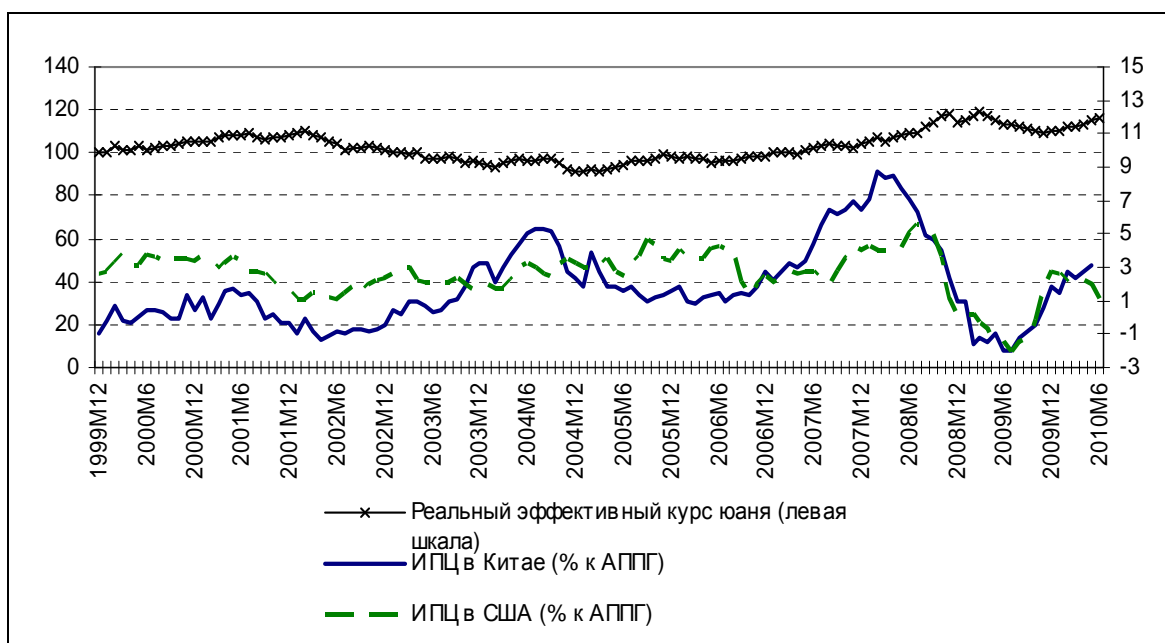


Рис. 8. Реальный эффективный курс юаня (01.1999=100) и ИГЦ в Китае и США в 1999–2010 гг.

Достижение умеренного уровня инфляции в Китае стало возможным благодаря значительной стерилизации покупаемых центральным банком резервов не только на счетах правительства в Народном банке Китая, но и (в гораздо большем размере) за счет продажи облигаций центрального банка кредитным организациям (см. рис. 9 и 10). В совокупности с быстрым экономическим ростом, а также с ограничениями на приток капитала, ограничивающими дополнительный приток валюты в Китай, такая политика позволила властям Китая сдерживать рост денежного предложения и инфляции.

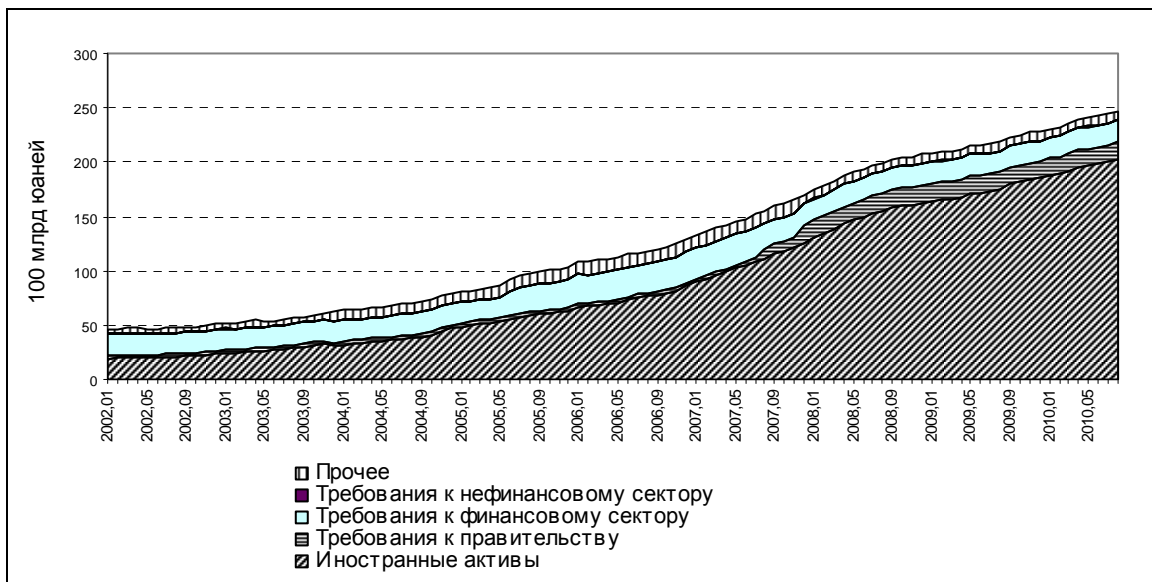


Рис. 9. Динамика активов Народного банка Китая в 2002–2010 гг.

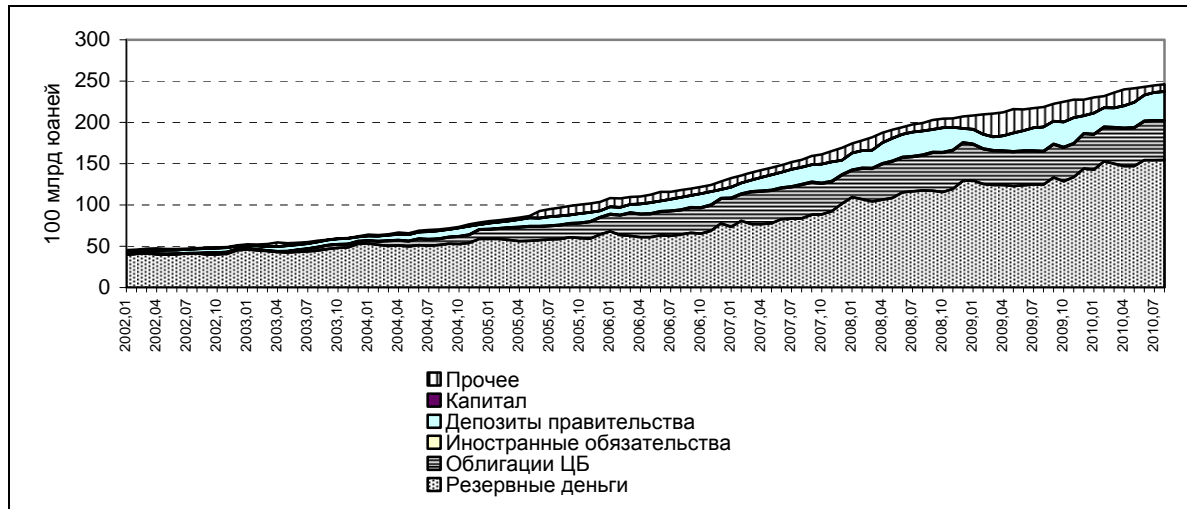
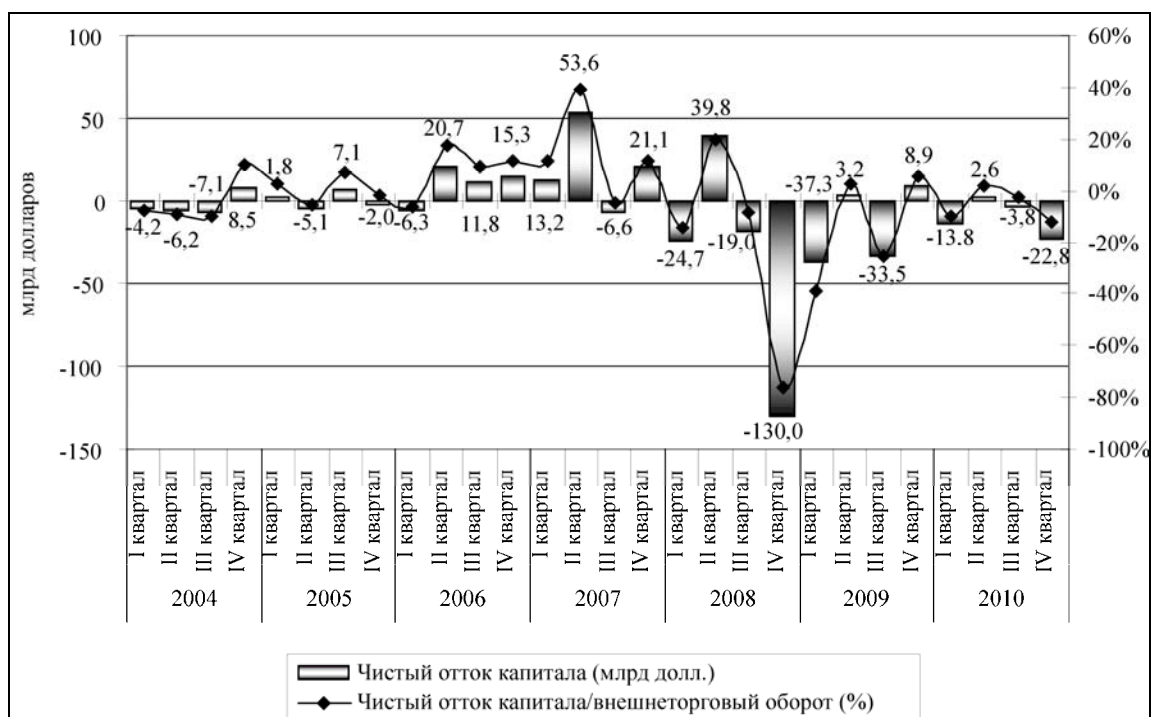


Рис. 10. Динамика обязательств Народного банка Китая в 2002–2010 гг.

Одной из определяющих тенденций в динамике показателей платежного баланса в 2010 г. являлась динамика чистого оттока капитала из нефинансового сектора, который достиг по итогам года 37,9 млрд долл. (в 2009 г. вследствие кризиса отток составил 58,7 млрд долл.) (см. рис. 11). После оттока капитала в I квартале в размере 13,8 млрд долл. во II квартале был зафиксирован приток (2,6 млрд долл.). Однако во втором полугодии отток капитала ускорился (3,8 млрд и 22,8 млрд долл., в III и IV кварталах соответственно). На первый взгляд может показаться, что отток капитала постепенно сокращается по мере выхода российской экономики из кризиса. Но сравнительный анализ говорит о том, что при притоке частного капитала во многие развивающиеся страны с растущей экономикой после повышения склонности инвесторов к риску и сохранения низких процентных ставок в большинстве развитых стран частный капитал все же продолжил утекать из России. Причинами данной ситуации, по всей видимости, является сохранение высоких экономических и политических рисков инвестиций в РФ при сопоставимом с другими развивающимися странами уровне доходности.

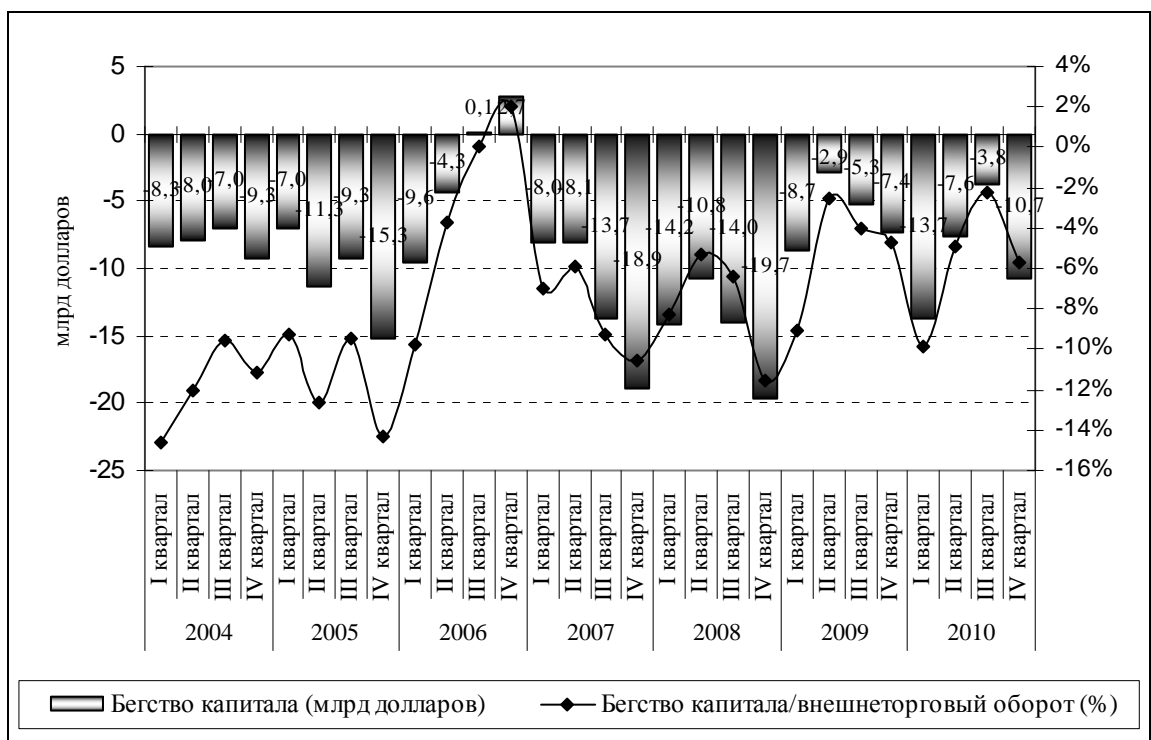
Еще одним подтверждением неблагоприятной ситуации с притоком капитала является ускорение в 2010 г. так называемого бегства капитала¹. По итогам 2010 г. бегство капитала (рис. 12) составило, по нашим оценкам, 35,8 млрд долл., что на 11,6 млрд долл. больше, чем в 2009 г. Соответственно в 2010 г. был зафиксирован рост доли бегства капитала во внешнеторговом обороте с 4,9% в 2009 г. до 5,5%.

¹ Бегство капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «своевременно не полученной экспортной выручки и не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «чистых ошибок и пропусков».



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

Рис. 11. Динамика чистого оттока капитала в 2004–2010 гг.



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

Рис. 12. Динамика бегства капитала в 2004–2010 гг.

Подводя итоги анализа платежного баланса, отметим, что снижение цен на энергоносители во время кризиса продемонстрировало уязвимость платежного баланса страны. Восстановление цен на нефть в 2009–2010 гг. позволило стабилизировать платежный баланс. Однако по мере улучшения ситуации в российской экономике начал восстанавливаться и импорт. При этом, если в течение III квартала 2009 г. – II квартала 2010 г. восстановление импорта товаров происходило медленнее, чем экспорта, то во втором полугодии 2010 г. темп прироста импорта практически в два раза превзошел темп прироста экспорта. В результате, даже несмотря на дальнейший рост цен на нефть в конце года при ускорении оттока капитала, для стабилизации платежного баланса потребовалось сокращение международных резервов РФ на сумму 8,6 млрд долл. В случае сохранения данной тенденции снижение положительного сальдо текущего счета продолжится, что создаст понижающее давление на курс рубля.

Что касается сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, то потоки капитала, скорее всего, останутся достаточно волатильными. Впрочем, при прочих равных условиях (прежде всего в случае стабильности цен на энергоносители) при отсутствии усилий со стороны правительства РФ по снижению рисков инвестиций в РФ сложно ожидать притока частного капитала в страну по итогам 2011 г.

2.1.4. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики

Меры, принятые Банком России в целях обеспечения стабильности финансовой системы, можно условно разделить на две группы: процентная политика и прочие меры.

Если говорить о *процентной политике* ЦБ РФ в 2010 г., то в первой половине года Банк России продолжил политику 2009 г. по смягчению денежно-кредитной политики. В частности, в январе – мае ЦБ РФ четыре раза снижал процентные ставки. За этот период ставка рефинансирования (одновременно со ставками по операциям Банка России) была уменьшена с 8,75 до 7,75% годовых. Причиной таких действий ЦБ РФ стало то, что кредитование реального сектора экономики стало резко замедляться при одновременном снижении инфляции. Замедление инфляции позволило Банку России снизить стоимость ресурсов, предоставляемых коммерческим банкам, не сильно меняя при этом величину ставок в реальном выражении, так как номинальные ставки поддерживались примерно на уровне инфляции. Причины для снижения ставок, публикуемые в пресс-релизах ЦБ РФ, были во всех случаях приблизительно одни и те же. В частности, причинами снижения ставок назывались снижение инфляции, а также необходимость стимулирования неустойчивого восстановления экономического роста.

Однако, как мы уже отмечали ранее, летом замедление инфляции прекратилось, а осенью она ускорилась. При этом Банк России уже 30 июня принял решение о прекращении снижения процентных ставок. Мы считаем, что прекращение снижения процентных ставок стало своевременным решением. Более того, в условиях ускорения инфляции в конце 2010 г. целесообразно ставить вопрос об ужесточении денежно-кредитной политики, так как текущий низкий уровень процентных ставок при избытке ликвидности в банковской системе поощряет кредитные организации к принятию дополнительных рисков, несмотря на то что экономическая ситуация в РФ еще далека от благоприятной. Кроме того, мягкая денежно-кредитная политика не способствует замедлению инфляции, ускорение которой обусловлено как немонетарными, так и монетарными факторами. Мы считаем, что именно низкая инфляция на уровне не более

4–5% в год должна стать важным фактором роста сбережений и инвестиций в российской экономике.

Отметим также, что в течение кризиса процентные ставки ЦБ РФ впервые стали работающим инструментом денежно-кредитной политики. Это оказалось результатом увеличения доли кредитов Банка России в пассивах коммерческих организаций, для которых в условиях кризиса ресурсы, предоставляемые им ЦБ РФ, были практически единственным источником сравнительно недорогих финансовых средств. Однако к середине 2010 г. коммерческие банки вернули Банку России практически все взятые у него в долг средства. Таким образом, возможность ЦБ РФ влиять на ситуацию на денежном рынке с помощью процентной политики вновь снизилась. В данной ситуации для снижения инфляции Банку России необходимо сокращать свое вмешательство в ситуацию на валютном рынке, сглаживая лишь волатильность обменного курса, но не наращивать (либо сокращать) объем международных резервов, влияя тем самым на денежное предложение. Заметим также, что при стерилизации интервенций ЦБ на валютном рынке также возникают проблемы (см. врезку), подробное обсуждение которых лежит за рамками данного обзора.

Проблема эффективности стерилизованных интервенций Центрального банка

Базовые макроэкономические модели говорят о неэффективности стерилизованных интервенций Центрального банка¹ (т.е. таких интервенций, при которых операции ЦБ на валютном рынке не ведут к изменению денежной базы) для управления обменным курсом, так как при подобных интервенциях внутренние процентные ставки не меняются, и в соответствии с классическими моделями формирования обменного курса на валютном рынке курс также остается неизменным. Однако существуют и целые классы моделей², которые показали, что стерилизованные интервенции могут оказывать влияние на валютный рынок. При этом выделяются два основных канала влияния – канал портфельного баланса и канал ожиданий (или сигнальный канал).

Канал портфельного баланса обычно рассматривается в рамках модели определения обменного курса на рынке на базе сравнения экономическими агентами доходности вложений в национальные и зарубежные финансовые активы (с учетом ожидаемого изменения обменного курса). Дифференциал доходностей вызывает приток капитала в страну с более привлекательными с точки зрения доходности активами, что приводит к укреплению валюты данной страны. Однако в отличие от классических моделей, в которых активы различных стран являются совершенными субститутами, при рассмотрении канала портфельного баланса предполагается, что экономические агенты обращают внимание и на другие характеристики активов помимо доходностей. Например, стерилизованные интервенции ЦБ развивающихся стран, направленные на недопущение укрепления национальной валюты и заключающиеся в покупке валюты на рынке, могут оказаться эффективными вследствие того, что инвесторы рассматривают активы развивающихся стран как более рискованные по сравнению с активами развитых стран.

Канал ожиданий (или информационный канал, канал сигнализирования) заключается в том, что стерилизованные интервенции, не вызывая изменений денежного предложения, все-таки способны оказывать существенное влияние на ожидания экономических агентов, так как проведение интервенций дает участникам рынка информацию о текущем (и перспективном) поведении Центрального банка. Иными словами, так как действия игроков на валютном рынке во многом определяются их ожиданиями относительно дальнейшей динамики обменных курсов, изменение ожиданий может значительно скорректировать поведение инвесторов. В частности, если ЦБ страны проводит стерилизованные интервенции для поддержания курса национальной валюты и рыночные игроки верят в его способность

¹ См., например: Krugman P., Obstfeld M. International Economics: Theory and Policy. 8th ed. 2009.

² См.: Sarno L., Taylor M.P. Official Intervention in the Foreign Exchange Market: Is It Effective and, If So, How Does It Work? // Journal of Economic Literature Vol. XXXIX. September 2001.

удержать курс, то его действия могут оказаться успешными, даже несмотря на то что его интервенции не оказывают влияния на денежное предложение.

Прочие меры денежно-кредитной политики, реализованные Банком России в 2010 г., включают следующие основные шаги.

1. 19 марта Банк России сообщил о том, что с 1 мая будут снижены лимиты по кредитному риску, устанавливаемые для кредитных организаций в целях предоставления кредитов без обеспечения. Иными словами, Банк России уменьшил максимальный размер таких кредитов, предоставляемых кредитным организациям. Данный шаг был направлен на постепенное сворачивание антикризисных мер поддержки банковского сектора.

Отметим, что по мере стабилизации экономической ситуации в стране задолженность кредитных организаций по кредитам без обеспечения и так снизилась. Большинство кредитных организаций постарались вернуть полученные кредиты без обеспечения в силу их высокой стоимости и возможности привлечь рыночное финансирование на лучших условиях. Таким образом, можно предположить, что большая часть оставшейся задолженности приходится на те банки, которые все еще находятся в сложной ситуации. С учетом курса ЦБ РФ на консолидацию в российском банковском секторе принятые меры будут способствовать вытеснению с рынка неэффективных банков.

2. 3 июня Банк России сообщил об утверждении Указания Банка России от 03.06.2010 г. № 2459-У «Об особенностях оценки кредитного риска по отдельным выданным ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности». В соответствии с данным Указанием Банк России постепенно возвращается к докризисным требованиям в оценке кредитного риска. Смягченные нормативы резервирования по выданным кредитам, введенные во время кризиса, были направлены на поддержку российских банков и позволяли им формировать меньший объем резервов в кризисных условиях. В настоящее время состояние банковского сектора улучшилось, и это позволяет регулятору ужесточать требования к оценке кредитного риска, приводя его в соответствие с общепринятыми нормами.

3. 7 июня Банк России заявил о совершенствовании своей информационной политики: с этой даты ЦБ РФ стал раскрывать данные не только о совокупном объеме интервенций на валютном рынке, но и об объеме так называемых целевых интервенций¹. Напомним, что объемы целевых интервенций не учитываются Банком России при корректировке границ плавающего валютного коридора и определяются с учетом конъюнктуры на мировых рынках основных товаров российского экспорта. Фактически при сохранении цен на нефть на нынешнем стабильном уровне или при его превышении целевые интервенции являются основным каналом формирования денежного предложения в РФ (как это было до кризиса).

¹ Объемы целевых (плановых) интервенций определяются с учетом оценки внешнеторгового баланса страны и динамики цен на энергоносители на мировых рынках. Проведение целевых интервенций направлено главным образом на нейтрализацию устойчивых ожиданий участников внутреннего валютного рынка относительно изменения обменного курса рубля, формирующихся под влиянием сложившейся внешнеэкономической конъюнктуры. Валютные интервенции, совершаемые Банком России сверх установленного целевого объема, осуществляются в целях сглаживания колебаний обменного курса рубля, не обусловленных действием фундаментальных экономических факторов.

Вычитая из совокупного объема интервенций объем целевых интервенций, можно получить значение интервенций, совершаемых сверх установленного объема. При этом Банк России в своем заявлении официально сообщил о правиле проведения таких интервенций: при превышении объемом внеплановых интервенций величины в 700 млн долл. производится корректировка границ допустимых колебаний значений бивалютной корзины на 5 копеек.

Мы считаем, что повышение информационной открытости и прозрачности политики Банка России можно приветствовать. Подобные меры повышают доверие экономических агентов к денежно-кредитной политике Банка России и способствуют увеличению ее эффективности. Однако установление четкого правила курсовой политики Банка России является не совсем оправданным в условиях высокой зависимости российской экономики от внешнеэкономической конъюнктуры, так как предсказуемость действий Банка России на валютном рынке может создавать предпосылки для повышения волатильности курса. Например, при увеличении притока валюты в РФ игроки на валютном рынке будут знать, что Банк России купит определенный объем валюты, а затем повысит курс рубля. При этом возможности заработать на укреплении рубля повысятся по сравнению с ситуацией, при которой действия Банка России менее предсказуемы. Целесообразным представляется переход к свободному плаванию рубля со сглаживанием лишь резких колебаний курса.

4. С 13 октября Банк России симметрично расширил операционный интервал допустимых значений рублевой стоимости бивалютной корзины с 3 до 4 руб. и снизил величину накопленных интервенций, приводящих к сдвигу границ операционного интервала на 5 копеек, с 700 млн до 650 млн долл. Кроме того, ЦБ РФ отменил фиксированные границы коридора, определяющего допустимые колебания рублевой стоимости бивалютной корзины (26 и 41 руб.), которые были установлены 23 января 2009 г.

Таким образом, данным шагом ЦБ РФ продемонстрировал свою готовность к постепенному отказу от вмешательства в ситуацию на валютном рынке и к переходу к режиму свободного плавления рубля. В то же время Банк России намерен продолжать сглаживать значительные колебания курса. Отметим, что данный шаг можно в целом приветствовать, так как поддержание курса рубля при одновременном переходе к инфляционному таргетированию (см. врезку), а также в условиях свободного движения капитала является трудновыполнимой задачей. Мы полагаем, что в дальнейшем Банку России стоит еще больше снизить масштабы своих операций на валютном рынке. При этом ЦБ РФ в условиях изменчивых цен на экспортные товары все же неизбежно будет присутствовать на валютном рынке, сглаживая колебания курса. В то же время необходимо помнить о том, что ЦБ РФ снижает вмешательство на валютном рынке в условиях стабильной ситуации на нем. Существуют опасения, что при возникновении устойчивой тенденции к укреплению либо ослаблению национальной валюты Банк России может вновь вернуться к таргетированию обменного курса, что сведет на нет его действия по переходу к таргетированию инфляции с помощью процентных ставок.

Инфляционное таргетирование

Таргетирование инфляции (*inflation targeting*) является достаточно новым режимом денежно-кредитной политики, который тем не менее в настоящее время широко распространен в мире. Впервые о переходе к прямому таргетированию уровня инфляции заявила Новая Зеландия в 1990 г. Впоследствии данный режим был принят денежными властями Канады, Великобритании, Швеции, Финляндии, Австралии, Испании, Израиля, Чехии и Чили. В России отдельные элементы таргетирования инфляции провозглашались ЦБ РФ с 1996 г.

В большинстве случаев переход к таргетированию инфляции стал ответом на те трудности, с которыми страны столкнулись при проведении денежно-кредитной политики с применением таргетирования обменного курса либо денежных агрегатов. На протяжении нескольких лет таргетирование инфляции использовалось исключительно в развитых странах, однако уже в конце 1990-х гг. его начали использовать развивающиеся страны, а также страны с переходной экономикой.

Таргетирование инфляции включает несколько элементов. К ним относятся:

- публичное объявление среднесрочных численных значений целевого уровня инфляции;
- институциональный выбор стабильности цен как основной долгосрочной цели денежно-кредитной политики;
- информационная стратегия, уделяющая меньшее внимание промежуточным целям;
- более высокая прозрачность исполнения денежно-кредитной политики и планов денежных властей;
- повышение ответственности центрального банка за достижение целевых значений инфляции.

Таргетирование инфляции имеет ряд важных преимуществ. Во-первых, как и таргетирование денежных агрегатов, оно дает возможность денежным властям сосредоточиться на внутренних проблемах экономики. Поскольку органы денежно-кредитного регулирования в данном случае не устанавливают для себя жестких соотношений между динамикой денежных агрегатов и темпом роста цен, таргетирование инфляции позволяет более гибко реагировать на изменение макроэкономической ситуации. Во-вторых, таргетирование инфляции более очевидно и понятно для общественности, чем таргетирование обменного курса. Установление конкретных цифровых ориентиров темпов инфляции повышает ответственность центрального банка за свои действия и помогает решить проблему непоследовательности в денежно-кредитной политике.

Однако необходимо также отметить, что режим таргетирования инфляции зачастую подвергается критике. Во-первых, инфляционные процессы контролируются органами денежно-кредитного регулирования далеко не полностью. В периоды экономических потрясений (финансовый кризис, внешние ценовые шоки) немонетарные факторы приобретают большую роль в динамике инфляции, и инструментов, доступных органам денежно-кредитного регулирования, в этих условиях может оказаться недостаточно для достижения целевых значений инфляции. Данный недостаток особенно важно учитывать для развивающихся стран и переходных экономик, где после достижения средних и низких темпов инфляции резко возрастает влияние на цены обменного курса, структурных изменений в экономике и в ценах, внешних шоков и т.д.

Во-вторых, таргетирование инфляции неявно предполагает, что органы денежно-кредитного регулирования сосредоточиваются на одной из макроэкономических целей (на инфляции), не уделяя большого внимания динамике других целевых переменных (в первую очередь занятости и темпам роста выпуска).

В-третьих, существует достаточно продолжительный лаг между действиями денежных властей и изменением темпов роста цен. Если в периоды стабильного развития экономики это не имеет значения, то в условиях экономических потрясений (когда действия государства наиболее важны) таргетирование инфляции приводит к необходимости решения денежными властями задачи межпериодной оптимизации с жестко заданными краевыми условиями, причем им приходится бороться в том числе с последствиями своих предыдущих решений.

5. 18 октября ЦБ РФ сообщил о восстановлении с 1 января 2011 г. подходов к формированию Перечня Банка России, действовавших до февраля 2009 г. Напомним, что под залог долговых обязательств компаний, входящих в данный Перечень, предоставляется большая часть кредитов ЦБ РФ коммерческим банкам.

Как и до кризиса, в Перечень Банка России будут включаться организации, имеющие рейтинг долгосрочной кредитоспособности по обязательствам в иностранной валюте как минимум одного из иностранных рейтинговых агентств на уровне не ниже «В-» по классификации рейтинговых агентств Standard&Poor's или Fitch Ratings либо «В3» по классификации рейтингового агентства Moody's Investors Service. Кроме того, из Перечня Банка России будут исключены организации, включенные в Перечень системообразующих организаций, утвержденный Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики. В то же время обязательства системообразующих организаций, которые будут являться обеспечением кредитов Банка России по состоянию на 1 января 2011 г., останутся в залоге до их погашения.

Таким образом, Банк России сделал еще один шаг по «выходу» из антикризисных мер поддержки банковской системы, повысив требования к качеству обеспечения по выдаваемым им кредитам, что можно признать правильной и своевременной мерой. В то же время в силу небольшого числа системообразующих организаций, входящих в Перечень и одновременно имеющих в обращении значительный объем долговых обязательств, серьезное влияние данный шаг на экономику РФ вряд ли окажет.

6. В начале ноября ЦБ РФ внес на рассмотрение ГД РФ «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2011 год и период 2012 и 2013 годов». В документе Банк России явно обозначил свою главную задачу на 2011–2013 гг., которой должно стать удержание инфляции в границах 5–7% в год. При этом ЦБ РФ не устанавливает количественных ориентиров по динамике курса рубля и заявляет о продолжении движения в сторону свободного курсообразования при одновременном сглаживании волатильности курса. На наш взгляд, такая формулировка целей Банка России позволяет ему более эффективно проводить денежно-кредитную политику, не пытаясь одновременно достичь двух во многом противоречащих друг другу целей: снижения инфляции и поддержания курса рубля. В то же время очевидно, что в среднесрочном периоде Банк России не сможет полностью отказаться от вмешательства в процесс курсообразования (помимо сглаживания волатильности) в силу высокой зависимости экономики РФ от внешнеэкономической конъюнктуры. Причем вмешательство ЦБ РФ, по всей видимости, будет увеличиваться в периоды резких изменений спроса и предложения на валютном рынке. Мы считаем, что именно в такие периоды готовность Банка России к режиму свободного курсообразования будет проверена на практике.

Среди других ориентиров ДКП в среднесрочном периоде можно выделить следующие:

- повышение роли процентной политики ЦБ РФ в снижении инфляции и инфляционных ожиданий (сужение коридора процентных ставок); в рамках данной цели Банк России постепенно планирует уменьшать разницу в процентных ставках по предоставляемым банкам ресурсам и по привлекаемым от них; в случае существенных объемов операций между ЦБ РФ и банками сужение коридора позволит точнее влиять на рыночные процентные ставки в РФ;
- сворачивание антикризисных мер;
- консолидация и капитализация в банковском секторе;

- учет ситуации на финансовых рынках при проведении ДКП; речь идет, в частности, о принятии решения по изменению денежно-кредитной политики с учетом динамики не только инфляции, но и цен на финансовых рынках;
- повышение прозрачности ДКП и совершенствование аналитической работы.

Что касается прогнозов макроэкономических показателей, содержащихся в «Основных направлениях», то прирост денежной базы в узком определении в 2011 г. в соответствии с прогнозом ЦБ РФ составит 7,7–19,4%. Международные резервы на конец 2011 г. могут составить от 478 до 576 млрд долл. Прогноз строится в трех вариантах, при этом промежуточный вариант, основанный на цене нефти в 2011 г. на уровне 75 долл. за баррель, соответствует макроэкономическому прогнозу правительства РФ. В целом прогноз Банка России, по нашему мнению, является достаточно реалистичным и примерно совпадает с прогнозом ИЭП им. Е.Т. Гайдара. Выполнение прогноза ЦБ РФ по росту денежных агрегатов во многом будет зависеть от динамики потоков капитала. Во внесенном в ГД РФ варианте «Основных направлений» показатель оттока частного капитала из РФ за 2010 г. уже был увеличен с 9 до 22 млрд долл., что еще раз свидетельствует о волатильности и плохой прогнозируемости данного показателя, так как его прогноз неоднократно менялся в течение года, и фактический результат за год в несколько раз отличался от прогноза Банка России, данного в начале года.

2.2. Государственный бюджет

2.2.1. Предпосылки бюджетной политики 2010 г.

Мировой кризис 2008–2009 гг., обострение долговых проблем в Греции, Испании, Ирландии и Португалии в 2010 г. заставили Правительство Российской Федерации по-новому взглянуть на политику безответственного наращивания государственных расходов и обязательств. Тенденция к сдерживанию бюджетных расходов проявилась еще при корректировке бюджета 2010 г. и продолжилась при формировании бюджета на ближайшую трехлетку.

Однако приходится признать, что бюджетная система страны по-прежнему остается в крайне неустойчивом состоянии, сильно зависящем от конъюнктуры мировых цен на энергоносители. При этом, даже несмотря на запланированное в предстоящие три года сокращение расходов в долях ВВП, их объемы остаются на высоком уровне, заметно превышающем уровень 2008 г. В подобных обстоятельствах следует заранее учитывать объективную угрозу бюджетного кризиса, для предотвращения которого обеспечение сбалансированности финансовой системы страны в долгосрочной перспективе должно стать неотъемлемым условием формирования современной бюджетной политики. В противном случае будущая Россия при неожиданном изменении внешних экономических условий вполне может повторить свой же опыт 1998 г.

Основной причиной, обусловившей произошедший в 1998 г. финансовый кризис, была неспособность ни одного правительства России на протяжении всех лет после распада СССР обеспечить принятие и, главное, исполнение реалистичного бюджета: превышение расходов государства над доходами было устойчивым и воспроизводилось из года в год. Невозможность покрытия расходов за счет налоговых поступлений делала необходимым эмиссионное финансирование дефицита (до 1995 г.) и наращивание заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках, что создало уязвимость национальной экономики по отношению к внутренним и внешним шокам.

Ключевым условием балансирования бюджета должна была стать реструктуризация расходов, включая их серьезное сокращение. Осознавая все политические и социальные последствия подобного решения, правительство предпринимало точечные попытки наведения порядка в расходовании средств федеральных и местных бюджетов, а кабинетом С. Кириенко в июне-июле 1998 г. была даже разработана и одобрена специальная программа в этой области¹. Однако по существу предпринимавшиеся в этом направлении меры носили характер упорядочивания отдельных расходов и представляли собой попытки выявления и ликвидации нерациональных расходов, тогда как проблема была гораздо более сложной: государство должно было отказаться от значительной части своих обязательств, выполнение которых было невозможно без опасного наращивания государственного долга, а также провести серьезные реформы системы финансирования расходов бюджета. Этого сделано не было, и как результат нерешительности правительства в вопросе сокращения расходных обязательств произошел финансовый кризис и фактический коллапс бюджетной системы страны.

Последующие годы, вплоть до 2008 г., прошли при благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре, что позволило заметно улучшить ситуацию с доходами в бюджетной сфере и сводить бюджеты с существенным профицитом (см. табл. 6).

Таблица 6

**Исполнение доходов и расходов бюджетов всех уровней власти
в 1999–2009 гг. (% ВВП)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Федеральный бюджет											
Доходы	12,7	15,5	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,3	23,4	22,5	18,9
Расходы	14,0	14,2	14,8	18,9	17,8	15,8	16,3	15,9	18,0	18,3	24,9
Дефицит (-)/Профицит (+)	-1,3	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,4	7,4	5,4	4,2	-6,0
Консолидированные бюджеты субъектов РФ											
Доходы	13,4	14,1	14,5	15,1	14,6	14,1	13,9	14,1	14,6	15,0	15,3
Расходы	13,3	13,4	14,5	15,5	14,9	13,9	13,6	13,6	14,4	15,1	16,1
Дефицит (-)/Профицит (+)	0,1	0,7	0,0	-0,4	-0,3	0,2	0,3	0,5	0,2	-0,1	-0,8
Бюджет расширенного правительства											
Доходы	33,8	38,3	38,4	37,8	37,1	37,5	39,7	39,6	39,8	38,6	35,1
Расходы	35,3	34,3	35,2	36,3	36,0	32,9	31,6	31,2	33,8	33,8	41,4
Дефицит (-)/Профицит (+)	-1,5	4,0	3,2	1,5	1,1	4,6	8,1	8,4	6,0	4,8	-6,3

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

¹ Постановление правительства № 600 «Об утверждении программы экономии государственных расходов», принятое 17 июня 1998 г. во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 26 мая 1998 г. № 597 «О мерах по обеспечению экономии государственных расходов», было нацелено на сокращение неэффективных социальных льгот, государственных инвестиций, дотаций в отдельные отрасли. По расчетам разработчиков соответствующей программы, ее осуществление должно было привести к снижению расходов бюджета на 41,9 млрд руб. (1,6% ВВП). На решение той же задачи были направлены Постановление правительства от 12 мая 1998 г. № 438 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины», Указ Президента Российской Федерации от 14 мая 1998 г. № 554 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 970-р и др.

На фоне устойчивого роста доходной части бюджета расширенного правительства совокупные расходы продолжали увеличиваться до 2003 г. включительно, после чего последовало их сокращение на 4–5 п.п. ВВП. Такая коррекция курса проводимой бюджетной политики была вызвана двумя причинами.

Во-первых, дальнейшее наращивание бюджетных расходов шло вразрез с задачей обеспечения финансовой стабильности в стране посредством сдерживания инфляционных процессов. Задачи поддержания макроэкономической стабильности и дальнейшего дерегулирования экономических отношений в рамках административной реформы не могли быть реализованы в условиях проводимой ранее бюджетной политики. Для снижения инфляции до 4–5,5% в год при сохранении стабильности и предсказуемости курса рубля необходимо было в среднесрочной перспективе проводить взвешенную бюджетную политику, обеспечивая сдерживание роста расходов федерального бюджета (не превышая уровень 16,5–17% ВВП) и сочетая ее с ограничением темпов роста контролируемых государством тарифов на газ, электроэнергию, железнодорожные перевозки, жилищно-коммунальные услуги (в пределах 5–8% в год).

Во-вторых, накопленный за предыдущие годы огромный груз социальных обязательств, часто заведомо невыполнимых или неадекватно отражавших существующие социально-экономические и демографические реалии, также нуждался в инвентаризации и сокращении, что и проявилось в ужесточении требований к выделению бюджетных средств, внедрении бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), и в попытке оптимизации сети бюджетных учреждений.

Основное снижение расходов произошло в 2004 г. – доля расходов федерального бюджета в процентах ВВП по отношению к 2003 г. уменьшилась на 2 п.п. Данное снижение было связано с тем, что решения о проведении консервативной бюджетной политики (в том числе создание в 2004 г. Стабилизационного фонда) совпали по времени с резким и во многом неожиданным улучшением внешнеэкономической конъюнктуры.

Таблица 7

Фактические и прогнозные значения, характеризующие федеральный бюджет в 1998–2009 гг.

	ВВП в текущих ценах, млрд руб.		Расходы федерального бюджета, млрд руб.		Доля расходов федерального бюджета в % ВВП		Инфляция, %		Цена за баррель нефти марки Urals, долл.	
	прогноз	факт	прогноз	факт	прогноз	факт	прогноз	факт	прогноз	Факт
1998	2 840	2 629,6	499,9	379,4	17,6	14,4	5,7	84,4	16,0	17,0
1999	4 000	4 823,2	575,0	677,2	14,4	14,0	30	36,5	12,0	20,0
2000	5 350	7 305,6	855,0	1 034,9	16,0	14,2	18	20,2	16,4	27,5
2001	7 750	8 943,6	1 193,4	1 324,1	15,4	14,8	12	18,6	21,2	24,0
2002	10 950	10 830,5	1 947,3	2 046,0	17,8	18,9	12	15,1	23,5	23,7
2003	13 050	13 243,2	2 345,6	2 354,9	18,0	17,8	10–12	12	21,5	27,0
2004	15 300	17 048,1	2 659,4	2 695,6	17,4	15,8	10	11,7	22,0	34,5
2005	18 720	21 625,4	3 047,9	3 514,3	16,3	16,3	7,5–8,5	10,9	28,0	50,8
2006	24 380	26 903,5	4 270,1	4 281,3	17,5	15,9	7–8,5	9	40,0	61,2
2007	31 220	33 258,1	5 463,4	5 983,0	17,5	18,0	6,5–8,0	11,9	61,0	68,4
2008	35 000	41 444,7	6 570,2	7 566,6	18,8	18,3	7	13,3	53,0	89,0
2009	51 475	39 063,6	9 024,6	9 636,8	17,5	24,7	8,5	8,8	95,0	59,4

Источник: Министерство финансов РФ, Федеральная служба государственной статистики.

Из представленных в *табл. 7* данных видно, что доходы федерального бюджета в 2004 г. были рассчитаны исходя из показателей макроэкономического прогноза, базирующихся на среднегодовой цене на нефть марки Urals за последние 10 лет (1994–2004 гг.) – 22 долл./барр. А расходы федерального бюджета были определены исходя из цены на нефть в 20 долларов за баррель. В действительности цена на нефть в 2004 г. достигла своего максимума за предшествующие 30 лет и составила в среднем за год 34,5 долл./барр. В результате произошло значительное пополнение функционирующего с 1 января 2004 г. Стабилизационного фонда. По итогам 2004 г. объем фонда составил 522,3 млрд руб. (или 3,1% ВВП).

Другим важным фактором, обусловившим снижение расходов в процентах к ВВП, стал заниженный прогноз инфляции, которая первоначально планировалась на уровне в 10%. Однако фактически ее уровень составил 11,7%. В результате расходы сократились и в реальном выражении, и в долях ВВП.

Занижение прогноза цены на нефть и инфляции помогало сдерживать рост бюджетных расходов в процентах ВВП практически в течение всего периода 2000-х гг. Однако начиная с 2007 г. из-за аномально высоких цен на нефть и смягчения бюджетной политики сдерживающий эффект от применения консервативных макроэкономических прогнозов не смог предотвратить рост расходов федерального бюджета в процентах ВВП.

Ослабление бюджетной политики началось с 2007 г., что было связано с принятием дополнительных социальных обязательств государства перед населением, в том числе в рамках реализации приоритетных национальных проектов, а также с утверждением новых инвестиционных программ в связи с проведением президентских выборов. Фактически 2007 г. стал началом очередного этапа мягкой бюджетной политики в стране, когда рост расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ опережал динамику увеличения доходной базы, в результате чего впервые за пять последних лет произошло сокращение размера профицита бюджета расширенного правительства, несмотря на благоприятную внутреннюю и внешнюю конъюнктуру.

В 2008 г. динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации существенно отличалась от преобладающих тенденций предыдущего года. Если по итогам 2007 г. доходы и расходы бюджетов всех уровней выросли по сравнению с аналогичными показателями 2006 г., то в 2008 г. изменения носили разнонаправленный характер: в условиях экономического кризиса и падения цен на энергоносители было отмечено довольно существенное сокращение доходов федерального бюджета – на 0,9 п.п. ВВП, в то же время доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, напротив, увеличились на 0,4 п.п. ВВП. Это обстоятельство в очередной раз свидетельствует о том, что кризисные явления в наибольшей степени сказываются на финансовой устойчивости федерального бюджета, приводя к сокращению нефтегазовых доходов и косвенных налогов.

Из-за финансового кризиса, охватившего экономики многих стран, во второй половине 2008 г. режим функционирования российской экономики принципиально изменился. Ключевые характеристики этого периода связаны с относительно низкими ценами и спросом на товары российского экспорта, резким падением выпуска и ростом безработицы. К началу 2009 г. российская экономика вступила в рецессию, сопровождающуюся обесценением рубля и сворачиванием инвестиционных программ. Ухудшение ситуации в экономике отразилось на состоянии бюджетной системы страны: при значительном сокращении поступлений в бюджеты всех уровней и росте расходных

обязательств бюджет расширенного правительства в 2009 г. впервые за последнее десятилетие стал дефицитным (см. табл 6). Несбалансированность бюджетной системы и затяжной характер мирового кризиса создавали риски увеличения масштаба долговых заимствований в ближайшей перспективе.

Основное падение доходов и рост расходов наблюдались на федеральном уровне, который в большей степени зависит от конъюнктурных доходов. Доходы федерального бюджета сократились на 23% в реальном выражении, расходы, напротив, увеличились почти на 25%, профицит бюджета в 2008 г. в размере 4,2% ВВП сменился в 2009 г. дефицитом, равным 6,0% ВВП.

В весьма сжатые сроки (с ноября 2008 г.) правительство РФ приняло широкий набор антикризисных мер, беспрецедентный как по количеству форм и направлений воздействия государства на экономику, так и по объемам используемых ресурсов. Если осенью 2008 г. меры «точечного реагирования» реализовывали в условиях жестких временных ограничений и с использованием преимущественно механизмов «ручного управления», то к марту 2009 г. удалось разработать комплексную Программу антикризисных мер правительства РФ на 2009 г.

Для финансирования приоритетных направлений антикризисной программы потребовалось внести поправки в Закон о федеральном бюджете. В результате бюджет приобрел явно выраженный антикризисный характер: были сокращены ранее утвержденные бюджетные ассигнования на 2,4% ВВП, при этом 4,1% ВВП, включая высвобожденные средства, было направлено преимущественно на мероприятия по поддержке финансовой стабильности и сохранению стратегических отраслей и предприятий, в меньшей степени непосредственно на поддержку социально уязвимых групп населения. Финансирование антикризисных мер осуществлялось за счет как федерального бюджета, так и внебюджетных источников, на долю которых приходится более 2/3 соответствующих расходов.

В целом антикризисный пакет мер 2008 г., по нашим оценкам, в стоимостном выражении составил 1,1 трлн руб. (2,7% ВВП) и включал преимущественно расходы на поддержку финансовой системы. В 2009 г. на антикризисные меры было направлено 2,4 трлн руб. (6,2% ВВП) бюджетных и квазибюджетных средств.

В России макроэкономические риски антикризисной программы удалось частично снизить благодаря средствам Резервного фонда, из которого на сбалансированность федерального бюджета было выделено около 3 трлн руб. (7,7% ВВП). Особо остановимся на трех моментах, связанных с пониманием «резервного» характера этих средств.

Во-первых, использование средств Резервного фонда на погашение дефицита бюджета – это обыкновенная эмиссия денег Центральным банком РФ, поскольку на практике такая операция означает перемещение средств в пассиве ЦБ со специального счета правительства РФ в состав денежной базы (через текущий счет правительства). Данная операция могла быть неэмиссионной, если бы Банк России одновременно продавал валюту, которая поступала в период накопления Резервного фонда, однако после снижения до минимального уровня в январе 2009 г. международные резервы Банка России устойчиво росли. Если бы формирование Резервного фонда не сопровождалось уменьшением денежной базы (его средства накапливались бы не на счетах правительства в ЦБ, а на счетах в коммерческих банках), то его накопление и расходование не было бы

связано с эмиссией. Таким образом, с точки зрения монетарной политики фонд – не некий резерв, а отдельный канал поступления денег в экономику.

Во-вторых, описанный эффект эмиссии при использовании средств с бюджетного счета наблюдается каждый раз, когда правительство расходует деньги в рамках существующей в РФ системы Казначейства, имеющего бюджетные счета в Банке России. При такой системе средства, поступающие на бюджетный счет, выводятся за рамки денежной массы. Соответствующие колебания денежной массы постоянно наблюдаются внутри года. Отметим, например, резкий рост денежных агрегатов в декабре, когда бюджет интенсивно исполняет расходные статьи, либо сокращение денежной базы в последние дни месяца, когда налоги перечисляют в бюджет.

Однако в силу принятого бюджетного периода – бюджетного года, как правило, с точки зрения бюджетной политики рассматривается только итоговое влияние операций бюджета на денежную массу. Если же расширить период бюджетного планирования до, например, пяти лет, то использование средств Резервного фонда перестает быть чистой эмиссией, поскольку накопленные в нем деньги в рамках такого периода можно рассматривать как временно изъятые (аналогично колебаниям денежной базы, вызываемым несинхронностью исполнения доходных и расходных статей бюджета) и возвращенные в экономику.

В-третьих, с точки зрения бюджетной и долговой политики средства Резервного фонда, безусловно, можно рассматривать как резерв правительства РФ, поскольку его наличие позволяет финансировать дефицит бюджета, не прибегая к заимствованиям на рынке и не увеличивая государственный долг. Это можно осуществить путем эмиссии при одновременной стерилизации денежной массы за счет валютных интервенций с использованием внешних резервов, накопленных как противочасть Резервного фонда. В то же время, как показывает опыт стран ЕС, США, Японии, Великобритании и др., именно рост государственного долга для финансирования антикризисных пакетов мер становится одной из ключевых проблем на стадии выхода из кризиса. С учетом этого Резервный фонд в России выступает фактором, позволяющим избежать наращивания долговой нагрузки и переноса груза текущих расходов бюджета на будущие поколения.

Одновременно с ростом расходов были реализованы налоговые послабления, носящие антикризисный характер: снижена ставка налога на прибыль, введен новый порядок нелинейной амортизации, увеличена амортизационная премия, повышен необлагаемый ценовой минимум по НДС и др. Общая стоимость «налогового пакета» для бюджетной системы составила в 2009 г. примерно 1,5% ВВП.

Принятые в России в 2008–2009 гг. бюджетные меры антикризисного характера по перечню используемых инструментов схожи с аналогичными зарубежными программами: пособия безработным; поддержка пенсионеров; помощь стратегическим предприятиям различных секторов экономики; финансовое оздоровление банков; поддержка малых и средних предприятий. Различия касались преимущественно объемов финансирования, что было обусловлено разной остротой стоящих перед властями проблем и их масштабами.

В целом антикризисная политика в России была успешной, хотя у нее были и недостатки:

– запаздывающий характер принятия решений при реализации мероприятий антикризисной программы;

- низкая прозрачность мер государственной поддержки, в частности отсутствие правил распределения помощи предприятиям;
- недостаточное внимание к поддержке населения на начальном этапе кризиса, что снизило эффективность государственных мер;
- неритмичность кассового исполнения расходных обязательств, затрудняющая эффективное и своевременное освоение бюджетных ассигнований.

Основные события в сфере бюджетной политики в 2000-х гг.

В 2000-х гг. в России предпринимались неоднократные попытки повысить как устойчивость бюджетной системы, так и эффективность распределения и использования государственных средств. Основными событиями в сфере бюджетной политики в эти годы стали следующие:

1. Принятие в 1998 г. Бюджетного кодекса, вступившего в силу с 1 января 2000 г., явилось существенным продвижением в области бюджетной реформы. Новый закон установил правовые основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, положения субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, основы бюджетного процесса в Российской Федерации, ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

2. Создание в 2004 г. Стабилизационного фонда Российской Федерации как инструмента аккумуляции части доходов от вывозной таможенной пошлины на нефть и налога на добычу полезных ископаемых (нефть) при цене на нефть сорта Urals, превышающей базовую цену¹. Фонд был призван обеспечивать сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, а также должен был способствовать связыванию излишней ликвидности, стерилизуя интервенции Центрального банка, вызываемые наращиванием внешних резервов. Таким образом, объем расходных обязательств удерживался на прогнозируемом и стабильном уровне, не зависящем от неконтролируемых внешних условий. Постоянно растущие цены на нефть на протяжении 2004–2007 гг. позволили направить в Стабилизационный фонд достаточно средств не только для того, что выполнять первостепенную задачу по обеспечению стабильности и устойчивости российских государственных финансов, но и для досрочного погашения части внешнего долга страны. Более того, применение механизма Стабилизационного фонда придавало бюджетной политике 2004–2007 гг. контрциклический характер. С февраля 2008 г. Стабилизационный фонд был разделен на две части: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. В 2009–2010 гг. основным источником финансирования дефицита федерального бюджета являлся Резервный фонд.

3. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), как механизма повышения качества управления бюджетными средствами, позволяющего обеспечивать распределение бюджетных средств не по статьям расходов, а по стратегическим целям и тактическим задачам, предусматривающим достижение определенных конеч-

¹ С 01.01.2004 г. базовая цена была установлена на уровне 20 долларов за баррель сорта Urals (Федеральный закон от 23.12.2003 г. № 184-ФЗ), а с 1 января 2006 г. эта пороговая цена была поднята до 27 долларов (Федеральный закон от 12.10.200 г. № 127-ФЗ). Несмотря на продолжившийся рост цен на нефть, дальнейшее повышение «цены отсечения», как и использование средств Стабилизационного фонда внутри страны, не осуществлялось из-за риска повышения инфляции и усиления зависимости бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры.

ных результатов, активно началось в 2003–2004 гг.. В связи с тем, что внедрение в бюджетное планирование сложных управленческих процедур и процессов, в том числе целевого программирования и БОРа, происходило в ситуации, когда оставались нерешенными такие фундаментальные вопросы бюджетной сферы, как реформирование бюджетной сети, усиление стимулов на низовом уровне к более эффективному использованию бюджетных средств, ожидать прорыва в эффективности управления государственными средствами не приходилось. Низкое качество институциональной среды в значительной степени дискредитировало саму идею БОРа в России, несмотря на ее значительный потенциал. В результате сфера применения программно-целевого планирования фактически ограничена планово-аналитической и мониторинговой функциями в рамках оценки эффективности и результативности расходования бюджетных средств, в то время как эти механизмы должны быть неотъемлемыми элементами бюджетного процесса, обосновывающими заявленные в законе о бюджете потребности министерств и ведомств.

4. Совершенствование законодательных основ осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд связано с принятием Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и ряда поправок к нему. Преимуществами новой закупочной системы по сравнению с существовавшей ранее являются: распространение прямого законодательного регулирования процедур размещения заказов на все уровни бюджетной системы, ограничение рисков коррупции за счет сужения сферы применения неконкурентных процедур (закрытые конкурсы, размещение заказа у единственного поставщика), внедрение более прозрачных способов размещения заказа (аукцион, закупка на товарных биржах) и др. В то же время данные новшества, не обеспечив значительного снижения уровня коррупции, создали определенные проблемы для «добросовестных» закупщиков.

Анализ международного опыта показывает, что потребности государства в товарах, работах и услугах удовлетворяются более адекватно и эффективно в том случае, если все процедуры технологического цикла государственного заказа (планирование, формирование и размещение) встроены в единую институциональную среду, урегулированы исходя из общих для всех процедур ориентиров, упорядочены по структуре и составу элементов. Однако в настоящее время российское законодательство не обеспечивает единства подходов к регулированию всего цикла размещения государственного заказа. Так, на стадии планирования государственного заказа действует бюджетное законодательство, которое ориентировано на обеспечение целевого и эффективного использования средств бюджета. Регулирование стадии исполнения государственных контрактов ограничивается применением общих положений гражданского законодательства, специфические механизмы регулирования практически не применяются. В результате, хотя стадия размещения государственного заказа по праву является наиболее эффективно урегулированной благодаря постоянной доработке Федерального закона № 94-ФЗ, по-прежнему нерешенными являются вопросы о возможности переноса заказчиком бюджетных средств, направленных на оплату госконтрактов, из текущего финансового периода в следующий, о повышении самостоятельности в расходовании экономии бюджетных средств, полученной по итогам закупок, о применении данных мониторинга цен для обоснования стартовой цены закупок, о перспективах централизации госзакупок, о совершенствовании порядка установления расценок в строительстве, о возмож-

ности привлечения специализированных компаний к контролю за исполнением контракта с точки зрения целевого использования средств, эффективности организации работ, соблюдения технологий (банки и инжиниринговые компании), о механизмах закупок высокоспециализированных услуг (НИР и ОКР) и др.

5. Реализация приоритетных национальных проектов (ПНП) как альтернативной формы программного управления бюджетными расходами. Новый подход к задаче повышения качества жизни граждан России выразился в разработке четырех приоритетных национальных проектов в области образования, здравоохранения, жилья и АПК. В рамках каждого проекта были сформулированы проблемы, цели и мероприятия их достижения. При этом повышенное внимание среди четырех проектов было уделено направлениям развития образования и здравоохранения, что объясняется как традиционно высоким уровнем доступности услуг этих сфер для граждан, так и их значимостью как вложений в человеческий капитал.

Анализ итогов реализации ПНП показывает, что плановые показатели преимущественно выполнены или даже перевыполнены. Однако, будучи не подкрепленными институциональными реформами, они были сведены к выделению дополнительных бюджетных средств в целях ослабления остроты проблем в ключевых отраслях социальной сферы.

Отсутствие системного подхода к формированию содержания проектов приводило к ежегодному расширению перечня направлений и мероприятий государственной поддержки, что порождало дополнительные бюджетные расходы (на финансирование новых «узких мест» – например, сначала подсоединение школ к Интернету, затем оплата трафика, так как в муниципальных бюджетах на это не было предусмотрено средств). Кроме того, реализация национальных проектов создавала дополнительные расходные обязательства и для региональных властей. Дело в том, что сферы, выбранные в качестве общенациональных приоритетов, в основном закрепились за региональными властями. Вторгаясь в компетенцию региональных властей, национальные проекты создавали для них скрытые нефинансируемые расходные мандаты:

– в рамках проектов «Образование» и «Здоровье» дополнительное поощрение и увеличение зарплаты отдельных категорий работников бюджетных сфер происходили на фоне сохранения планового роста оплаты труда в целом по отраслям образования и здравоохранения. В результате увеличение дифференциации доходов привело к перетоку кадров в более оплачиваемые виды деятельности. Необходимой реакцией со стороны региональных властей явилось вынужденное повышение зарплаты для прочих сотрудников сфер образования и здравоохранения;

– в рамках реализации национальных проектов было не в полной мере предусмотрено финансирование расходов на содержание и эксплуатацию высокотехнологичной медицинской техники, переподготовку специалистов для работы на этом оборудовании и т.п.

6. Процесс формирования институтов развития в целях создания в стране единой инновационной системы развития начался в 2005 г. За несколько лет в стране появилось несколько десятков организаций, призванных обеспечить условия для стимулирования инвестиционной деятельности и перехода на инновационно-производственную модель российской экономики. Были созданы Инвестиционный фонд Российской Федерации, ОАО «Особые экономические зоны», Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), Российская венчурная компания, Российская корпорация нанотехнологий и другие институты развития. Каждый из перечисленных инсти-

тутов получил значительную финансовую поддержку из федерального бюджета. Бюджетные средства передавались организациям, относящимся к числу институтов развития, преимущественно в виде взносов в их уставный капитал. Институты развития используют в своей деятельности такие формы поддержки частного сектора, как предоставление кредитов, страхование экспортных рисков, приобретение ценных бумаг юридических лиц, участие в их капитале, а также участие в реализации концессионных соглашений и прямое субсидирование.

Несмотря на значительную государственную поддержку, институты развития не стали катализаторами инвестиционного роста российской экономики. Отчасти это связано с отсутствием эффективной системы взаимодействия институтов, размытостью компетенций, несогласованностью применяемых инструментов с механизмами бюджетной поддержки, оторванностью от разработки отраслевых стратегических документов и пр.

7. Переход к среднесрочному бюджетному планированию. В 2007 г. федеральный бюджет на 2008–2010 гг. впервые в российской практике бюджетного планирования был составлен на трехлетний период. Данное обстоятельство по своей сути должно было способствовать повышению предсказуемости проводимой правительством РФ среднесрочной бюджетно-налоговой политики и укреплению определенности в финансовом обеспечении принятых расходных обязательств на трехлетнюю перспективу, а также повышению требований к качеству составляемого бюджета и ответственности за допущенные при планировании ошибки. В рамках закона о бюджете бюджетные ассигнования утверждались отдельно на каждый год трехлетнего периода, а главным распорядителям бюджетных средств предоставлялось право перераспределения в ходе исполнения федерального бюджета ассигнований между текущим финансовым годом и последующими годами. Однако в начале 2009 г. из-за существенной неопределенности среднесрочных перспектив вследствие развития кризисных явлений в мировой и российской экономике правительство отказалось от практики составления трехлетнего бюджета на 2010–2012 гг. При оправданности данного решения в сложившихся экономических условиях возврат к однолетнему бюджету рассматривался как временная мера, поэтому с 2010 г. правительство РФ возобновило подготовку трехлетнего федерального бюджета.

Таким образом, анализ важнейших мер по совершенствованию бюджетной политики, проводимых в 2000-х гг., указывает на то, что большая их часть остается нерезализованной. БОР не доведен до стадии инструмента управления эффективностью расходования средств, систему институтов развития нельзя однозначно назвать сформированной, реформа бюджетной сети затормозилась и т.п. – значительная часть вопросов по-прежнему остается нерешенной и формирует соответствующую повестку мероприятий, которую необходимо реализовать в ближайшее время.

Можно предположить, что подобные не слишком значительные результаты стали следствием в том числе и допущенных ошибок в выборе приоритетов бюджетной реформы. С начала 2000-х гг. в рамках совершенствования бюджетного процесса стали внедряться сложные управленческие механизмы (БОР, целевое программирование), относительно хорошо зарекомендовавшие себя в таких странах, как Великобритания, США, Новая Зеландия, Австралия, но практически не используемые в странах со слабой институциональной средой. В ситуации, когда оставались нерешенными такие фундаментальные вопросы бюджетной сферы, как реструктурирование бюджетной се-

ти, создание на низовом уровне стимулов к более эффективному использованию бюджетных средств, улучшение системы госзаказа, трудно ожидать быстрого прорыва в качестве управления государственными средствами.

2.2.2. Бюджетная политика на этапе выхода из кризиса

В условиях улучшения макроэкономической ситуации и при стабильном росте мировых цен на нефть в 2010 г. общими тенденциями для бюджетов всех уровней стали рост доходов, сокращение расходов по отношению к предыдущему году и как следствие снижение бюджетного дефицита (см. *табл. 8*). В частности, расходы бюджета расширенного правительства сократились на 2,5 п.п. ВВП, федерального бюджета – на 2,2 п.п. ВВП, консолидированного бюджета субъектов Федерации – на 1,2 п.п. ВВП. В то же время при пересчете в реальные цены масштабы экономии бюджетных средств по сравнению со значениями 2009 г. выглядят куда скромнее, колеблясь в пределах 2–5%, что не позволяет всерьез говорить о действенности заявленных мер по проведению «ответственной» бюджетной политики.

Объемы поступлений в бюджетную систему страны в 2010 г. изменились не так значительно по отношению к аналогичным характеристикам предыдущего года. Так, доходы бюджета расширенного правительства выросли на 0,3 п.п. ВВП, что в пересчете в реальные цены эквивалентно приросту в 4,8%. В основном вследствие изменения порядка зачисления поступлений от страховых взносов¹ доходы федерального бюджета в 2010 г. составили 18,7% ВВП, что на 0,2 п.п. ВВП ниже, чем в 2009 г.

Таблица 8

Исполнение доходов и расходов бюджетов всех уровней власти в 2010 г.

	2010 г.		Изменение по отношению к 2009 г.				п.п. ВВП
	в млрд руб.	в % ВВП	в номинальном выражении		в реальном выражении		
			млрд руб.	%	млрд руб.	%	
Федеральный бюджет							
Доходы	8303,8	18,7	966,1	13,2	208,9	2,6	-0,2
<i>в том числе нефтегазовые</i>	3830,7	8,6	846,7	28,4	538,8	16,4	0,9
Расходы	10115,6	22,7	455,6	4,7	-541,2	-5,1	-2,2
Дефицит (-) /Профицит (+)	-1811,8	-4,1	510,5		750,1		2,0
Консолидированные бюджеты субъектов РФ							
Доходы	6537,0	14,7	610,3	10,3	-1,2	0,0	-0,6
Расходы	6636,9	14,9	381,2	6,1	-264,3	-3,8	-1,2
Дефицит (-) /Профицит (+)	-100,0	-0,2	229,1		263,1		0,6
Бюджет расширенного правительства							
Доходы	15715,9	35,3	2116,2	15,6	712,9	4,8	0,3
Расходы	17301,0	38,9	1252,7	7,8	-403,3	-2,3	-2,5
Дефицит (-) /Профицит (+)	-1585,1	-3,6	863,5		1116,2		2,8
<i>Справочно:</i>							
ВВП, млрд руб.	44491,4						

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

¹ Если еще в 2009 г. поступления ЕСН частично направлялись в доходы федерального бюджета, а затем уже перечислялись в Пенсионный фонд РФ, то с 2010 г. страховые взносы зачисляются напрямую внебюджетным фондам.

В целом можно отметить, что уровень *налоговой нагрузки* на экономику в 2010 г. превысил значение 2009 г. на 1,6 п.п. ВВП и достиг отметки в 32,4% ВВП. Увеличение данного индикатора было обусловлено в основном положительной динамикой налоговых доходов (см. *табл. 9*). Так, в 2010 г. определяющее влияние на доходы бюджета расширенного правительства оказали поступления налога на прибыль, НДС и косвенных налогов.

Таблица 9

**Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства
Российской Федерации в 2006–2010 гг. (в % ВВП)**

	2006	2007	2008	2009	2010	Изменение 2010 г. к 2009 г.		Эластич- ность нало- гов по ВВП в 2010 г., раз
						в п.п. ВВП	в ценах 2010 г., %	
Уровень налоговой нагрузки	35,9	36,1	35,7	30,8	32,4	1,6	9,3	2,4
Налог на прибыль	6,2	6,6	6,1	3,3	4,0	0,7	27,2	6,9
НДФЛ	3,5	3,8	4,0	4,3	4,0	-0,3	-2,6	-0,6
ЕСН /страховые взносы*	4,8	5,1	5,1	5,5	5,1	-0,3	-2,6	-0,7
НДС	5,6	6,9	5,1	5,3	5,6	0,3	10,5	2,6
Акцизы	1	1	0,8	0,9	1,1	0,2	23,1	5,8
НДПИ	4,1	3,6	4,1	2,7	3,2	0,4	21,0	5,3
Таможенные пошлины и сборы	8,6	7,3	8,6	6,8	7,1	0,3	9,2	2,3

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

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

Динамика поступлений нефтегазовых доходов, которые обеспечивают порядка четверти всех поступлений в бюджетную систему страны, колебалась в зависимости от мировых цен и спроса на товары ТЭК. Основной причиной роста нефтегазовых доходов явилось повышение мировых цен на нефть относительно аналогичного периода 2009 г. (75,9 долл. против 56,7 долл./барр.), сопровождающееся ежемесячной индексацией экспортных пошлин – с 253,6 долл. за тонну в марте до 303,8 долл. за тонну в декабре. В результате увеличения физических объемов добычи и экспорта углеводородов, а также роста мировых цен на энергоносители прирост поступлений нефтегазовых доходов составил 0,9 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2009 г. Положительное влияние оказало введение с июля 2010 г. ненулевой льготной экспортной пошлины на поставки нефти с месторождений Восточной Сибири¹, при этом ставка пошлины пересчитывается ежемесячно в зависимости от конъюнктуры цен и спроса на нефть на мировых рынках.

В то же время сдерживающее влияние на динамику нефтегазовых поступлений в 2010 г. оказали следующие факторы: во-первых, замедление во второй половине 2010 г. темпов роста добычи нефти по сравнению с 2009 г., а во-вторых, укрепление рубля, которое сокращало объем доходов от внешней торговли в рублевом исчислении.

Среди основных ненефтегазовых доходов налог на прибыль и косвенные налоги имели заметно выраженную тенденцию к увеличению поступлений как в процентах

¹ Льготная ставка распространялась на 22 месторождения Восточной Сибири.

ВВП, так и в реальных ценах; объем сборов НДСФЛ и страховых взносов, напротив, сократился на 0,3 п.п. ВВП соответственно.

В частности, по итогам года доходы по налогу на прибыль равнялись 4,0% ВВП, что на 0,7 п.п. выше, чем в 2009 г. В реальных ценах рост составил 27,2%, что является наивысшим значением среди всех рассматриваемых налогов. В большей степени положительная динамика поступлений по налогу на прибыль была обусловлена относительным улучшением финансового состояния предприятий реального сектора. Так, за 11 месяцев 2010 г. суммарный финансовый результат организаций (без субъектов малого предпринимательства, банков, страховых организаций и бюджетных учреждений) в действующих ценах составил 5,54 трлн руб., что на 49,6% превышает значение данного показателя за соответствующий период 2009 г., при этом доля убыточных организаций в общем количестве организаций снизилась до 29,7% против 32,0% в 2009 г.

Объем бюджетных доходов по НДС по итогам 2010 г. вырос на 0,3 п.п. по сравнению с 2009 г. только за счет налога на ввозимые на территорию страны товары. Доходы по НДС по товарам, реализуемым на территории РФ, в реальных ценах выросли всего на 2,4%, в то время как при обложении импорта – на 21,4%. В итоге в структуре поступлений НДС в 2010 г. наблюдается продолжение начавшейся с 2005 г. тенденции к сокращению доли внутреннего НДС в пользу поступлений от НДС на ввозимые товары (если в 2004 г. пропорция между поступлениями от налогообложения внутренней реализации и от обложения импорта равнялась 70:30, то в 2010 г. соотношение составило 53:47 соответственно). Преимущественно это объясняется двумя обстоятельствами: смещением внутреннего спроса в сторону потребления импортных товаров (доля импорта в ВВП увеличилась с 12,8% в 2004 г. до 16,9% в 2010 г.), а также принятыми за последние годы изменениями законодательства в части администрирования внутреннего НДС, что привело, по нашим наиболее консервативным оценкам¹, к ежегодному недополучению доходов в бюджет в размере не менее 1,5% ВВП.

В 2010 г. произошел рост поступлений акцизов в бюджет расширенного правительства на 0,2 п.п. ВВП относительно значений 2009 г. Причинами такого роста поступлений стали существенное повышение ставок на алкогольную продукцию, особенно на пиво (в 3 раза), и индексация на уровне темпов инфляции по остальным группам подакцизных товаров. При этом если в 2000-х гг. общей тенденцией являлось отставание темпов роста налоговой базы от динамики реального ВВП по всем подакцизным товарным группам, кроме алкогольной продукции, то с 2010 г. эта тенденция стала характерной и для алкогольной продукции, объем производства которой в натуральном исчислении сократился на 2,9% по сравнению с 2009 г.

Объем поступлений НДСФЛ в бюджет расширенного правительства сократился до 4,0% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП ниже значения 2009 г. В абсолютном выражении объем поступлений вырос всего на 7,5% в сравнении с предыдущим годом и составил 1790,5 млрд руб. При этом в реальных ценах поступления по подоходному налогу сократились на 2,6% относительно значений 2009 г. Снижение поступлений НДСФЛ происходило вследствие сокращения в долях ВВП налогооблагаемой базы: темпы роста денежных доходов населения за вычетом социальных выплат в 2010 г. заметно уступали темпам восстановления отечественной экономики, в результате чего их доля в

¹ Качество администрирования налога на добавленную стоимость в странах ОЭСР и России / Кнобель А., Синельников-Мурылев С., Соколов И. // Прикладная эконометрика. 2010. № 4 (20).

ВВП уменьшилась на 4,5 п.п. ВВП за девять месяцев 2010 г. по отношению к соответствующему периоду 2009 г.

С 2010 г. ЕСН был трансформирован в страховые взносы, которые администрируются государственными внебюджетными фондами¹. До 2010 г. существовали страховые взносы на страховую и накопительную части пенсии, которые так же, как и ЕСН, администрировались ФНС РФ. Данные взносы формально не являлись частью ЕСН, однако обязательства по ЕСН уменьшались на сумму уплаченных страховых взносов (в части ЕСН, подлежащей уплате в федеральный бюджет). В 2010 г. суммарная ставка страховых взносов была сохранена на уровне базовой ставки ЕСН – 26% от фонда оплаты труда, однако изменилась налогооблагаемая база. Так, если до 2010 г. существовала регрессивная шкала ЕСН и базовая ставка применялась к годовой величине зарплаты, не превышающей 280 тыс. руб., то в 2010 г. ставка в 26% применялась до уровня в 415 тыс. руб., а зарплата свыше этого уровня страховыми взносами не облагалась (т.е. фактически осталось только две ставки 26% и 0).

Важно также отметить, что Федеральным законом от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ предусмотрена ежегодная индексация предельной величины базы для страховых взносов в соответствии с ростом средней заработной платы в РФ². Описанные выше изменения необходимо учитывать, сопоставляя динамику ЕСН (включая страховые пенсионные взносы) с объемом поступлений страховых взносов в 2010 г. Как видно из *табл. 9*, снижение сборов страховых взносов составило порядка 0,3 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом. Отчасти это связано со снижением фонда оплаты труда в ВВП на 2,5 п.п. ВВП.

Важно подчеркнуть, что более важные изменения, касающиеся страховых взносов, вступили в силу с 1 января 2011 г. Речь идет о повышении суммарной ставки с 26 до 34%. По нашим оценкам, данная мера не обеспечивает сбалансированности пенсионной системы России в долгосрочном периоде, при этом оказывает существенное негативное влияние на темпы экономического роста и приведет к росту масштабов ухода от налогообложения со стороны предприятий (увеличению доли «теневого заработка»).

При незначительном росте поступлений доходов в бюджет расширенного правительства в долях ВВП расходы этого бюджета в 2010 г. снизились относительно ВВП (на 2,5 п.п. ВВП) и практически не изменились в реальном исчислении, что вполне укладывается в принятую ранее концепцию сдерживания их роста (*табл. 10*).

В наибольшей степени сокращение государственных расходов связано со статьями «Национальная экономика» – на 1,9 п.п. ВВП, «Здравоохранение и спорт» и «Образование» – на 0,4 и 0,3 п.п. ВВП соответственно.

Единственной статьей расходов бюджета расширенного правительства, по которой отмечено наращивание финансирования в 2010 г., стала «Социальная политика», что во многом связано с индексацией пенсий, которая за рассматриваемый год проводилась трижды. Так, с 1 января 2010 г. были установлены социальные доплаты к пенсии в целях доведения уровня выплат пенсионерам до величины прожиточного минимума. В результате в 66 субъектах РФ были проведены выплаты в виде федеральной социаль-

¹ Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

² Постановлением правительства РФ от 27.11.2010 г. № 933 указанный предельный размер налогооблагаемой базы установлен в 463 тыс. руб. на 2011 г.

ной доплаты к пенсии (2403,7 тыс. человек), а в 17 – в виде региональной социальной доплаты (2441,1 тыс. человек). С 1 апреля 2010 г. дополнительно проиндексированы трудовые пенсии на 6,3% и социальные пенсии на 8,8%. С 1 июля 2010 г. социальные пенсии были дополнительно увеличены на 3,41%. С учетом всех проведенных в 2010 г. мероприятий (валоризации, индексаций) размер трудовой пенсии по старости вырос на 23% и составил 8177 руб.

Таблица 10

Исполнение расходных обязательств бюджета расширенного правительства в 2009–2010 гг. (в % ВВП)

	2010 г.		2009 г.		Изменение	
	млрд руб.	в % ВВП	млрд руб.	в % ВВП	в п.п. ВВП	% в реальном исчислении
Расходы – всего	17301,0	38,9	16048,3	41,4	-2,5	-2,3
<i>В том числе</i>						
Общегосударственные вопросы	1438,9	3,2	1313,8	3,4	-0,2	-0,7
В том числе на обслуживание государственного и муниципального долга	261,0	0,6	236,3	0,6	0,0	0,1
Национальная оборона	1279,7	2,9	1191,2	3,1	-0,2	-2,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1339,4	3,0	1245,9	3,2	-0,2	-2,5
Национальная экономика	2323,9	5,2	2782,1	7,2	-1,9	-24,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	1071,5	2,4	1006,1	2,6	-0,2	-3,5
Охрана окружающей среды	28,3	0,1	29,6	0,1	0,0	-13,2
Образование	1893,9	4,3	1783,5	4,6	-0,3	-3,7
Культура, кинематография, СМИ	353,4	0,8	324,4	0,8	0,0	-1,2
Здравоохранение и спорт	1708,7	3,8	1653,0	4,3	-0,4	-6,3
Социальная политика	5863,2	13,2	4718,8	12,2	1,0	12,6

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

В то же время следует учитывать, что подобное наращивание социальных обязательств требует крайне взвешенного подхода, поскольку в условиях устойчивого дефицита Пенсионного фонда РФ фактически становится дополнительной нагрузкой на государственный бюджет. Так, расходы на увеличение размера пенсий в январе 2010 г. оцениваются в 502 млрд руб. (около 1,2% ВВП), а для проведения апрельской индексации правительству пришлось дополнительно изыскать еще около 150 млрд рублей. Суммарные расходы на пенсионное обеспечение по сравнению с 2009 г. выросли на 1,3 трлн руб., или на 2,4 п.п. ВВП, что привело к увеличению дефицита пенсионной системы до 5,2% ВВП в 2010 г.

В подобной ситуации совершенно очевидна необходимость пересмотра проводимой политики пенсионного обеспечения граждан России. В противном случае для удержания коэффициента замещения на текущем уровне (36%) потребуется сделать выбор между необходимостью:

- либо постоянно наращивать объем дополнительного бюджетного финансирования (0,5% ВВП на 2011 г., 1% ВВП – в 2016 г., 2% ВВП – в 2022 г. и т.п.) в целях компенсации дефицита пенсионной системы;

- либо ежегодно увеличивать тарифы страховых взносов в среднем на 0,5 п.п.

В связи с этим представляется целесообразным вернуться к существовавшей до 2010 г. шкале социального налога, ограничиться ее умеренной индексацией, не увеличивающей налоговую нагрузку на рынок труда в 2011–2012 гг. В среднесрочном периоде потребуется привлечение дополнительных финансовых ресурсов в пенсионную систему помимо страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. Наряду со средствами резервных фондов речь может идти о приватизации государственного имущества, в том числе путем передачи его в Пенсионный фонд РФ и негосударственные пенсионные фонды в счет текущих взносов по накопительному элементу пенсионного обеспечения.

2.2.3. Основные события в сфере бюджетной политики в 2010 г.

В прошедшем году, несмотря на кризис и необходимость сокращения бюджетных расходов, правительство РФ продолжило начатые во второй половине 2000-х гг. преобразования в целях повышения качества управления государственными финансами и выполнения ранее взятых социальных обязательств. К значимым событиям в сфере бюджетной политики в 2010 г. можно отнести следующие:

1. Разработка и утверждение Программы правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов¹. В качестве основополагающего условия успешности реализации программы выделяется необходимость обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, что следует признать абсолютно справедливым ограничением тенденций «безответственного» ежегодного наращивания бюджетных расходов.

Одной из новаций программы является введение в оборот еще одного программно-целевого инструмента – «государственных программ», которые призваны определить цели, задачи и инструменты государственной политики, направленные на реализацию приоритетов Концепции долгосрочного социально-экономического развития или крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения. В августе прошлого года правительство РФ утвердило порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ², а в ноябре распоряжением правительства РФ был утвержден перечень государственных программ³. Все программы структурированы по следующим направлениям:

- новое качество жизни (13 программ);
- инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ);
- обеспечение национальной безопасности (2 программы);
- сбалансированное региональное развитие (4 программы);
- эффективное государство (5 программ).

Объемы финансирования программ будут определены при формировании проекта федерального бюджета на 2012–2014 гг.

Другими значимыми направлениями улучшения качества управления бюджетными средствами в программе признаны:

¹ Распоряжение правительства РФ от 30.06.2010 г. № 1101-р

² Постановление правительства РФ от 02.08.2010 г. № 588

³ Распоряжение правительства РФ от 11.11.2010 г. № 1950-р.

- существенное повышение доли целевых программ (в настоящий момент расходы бюджета по программно-целевому методу охвачены примерно на 15%) в составе бюджета;
- реформирование механизмов реализации государственного заказа;
- совершенствование бюджетной сети;
- реформирование институтов государственного (муниципального) финансового контроля;
- разграничение полномочий между уровнями власти и пр.

Несмотря на то что программа ориентирована исключительно на совершенствование бюджетного процесса на федеральном уровне, успешность ее реализации зависит от согласованности и эффективности действий на всех уровнях. Поэтому правительством РФ было рекомендовано органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления разработать и реализовать аналогичные региональные и муниципальные программы по повышению эффективности расходов соответствующих бюджетов согласно основным положениям Федеральной программы. Также было принято решение о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию региональных программ¹.

2. В 2010 г. были приняты поправки² в Бюджетный кодекс РФ, которые вступают в силу с 2011 г. Прежде всего они касаются изменения структуры функциональной классификации расходов бюджета и увеличения количества статей – с 11 до 14. Были выделены отдельной статьей следующие расходы:

- обслуживание государственного и муниципального долга. Ранее данная статья расходов была включена в раздел «Общегосударственные вопросы». Данная новация призвана сделать более эффективным контроль за объемами государственного долга, особенно в силу его предстоящего увеличения в среднесрочной перспективе;
- расходы на физическую культуру и спорт. Ранее данная статья была объединена в едином разделе со здравоохранением;
- расходы на средства массовой информации, в том числе на телевидение и радиовещание, периодическую печать и издательства, прикладные научные исследования в области средств массовой информации, другие вопросы в области средств массовой информации. Ранее расходы на СМИ учитывались в разделе «Культура и кинематография».

Трансформация коснулась и раздела «Межбюджетные трансферты», который теперь именуется как «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В разделе «Трансферты целевого характера», такие, как субвенции и субсидии, объединены в статью «дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Все остальные трансферты проводятся по двум другим статьям – «иные дотации» и «прочие межбюджетные трансферты общего характера». Трансферты внебюджетным фондам стали отражаться в других разделах. Например, трансферты ПФР с 2011 г. включены в раздел «Социальная политика», в результате чего объемы расходов по разделу «Межбюджетные трансферты» существенно сократи-

¹ Постановление правительства РФ от 31.12.2010 г. № 1203.

² Федеральный закон от 30.09.2010 г. № 245-ФЗ.

лись в 2011–2013 гг., а расходы по разделу «Социальная политика» заметно выросли (см. табл. 13).

В раздел «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» была добавлена статья «модернизация внутренних войск, спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, а также правоохранительных и иных органов». Стремление к локализации в структуре представления расходов связано с предстоящим с 2012 г. переходом на программный бюджет, когда каждое направление расходов будет представлено в виде государственных программ.

В июле 2010 г. согласно изменениям¹ в БК сроки внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу были передвинуты с 26 августа на 1 октября. Основанием для принятия данного решения может служить повышение степени точности основных прогнозных параметров федерального бюджета при его более позднем формировании, поскольку к 1 октября доступны уточненные макропараметры, утверждены основные направления налоговой политики, а также должны быть скорректированы объемы ФЦП.

3. Формирование правовой основы деятельности дорожных фондов. В декабре 2010 г. Государственной Думой был рассмотрен в первом чтении законопроект, направленный на формирование правовой основы создания с 1 января 2011 г. дорожных фондов как на федеральном, так и на региональном уровне².

Правительство РФ выступило с инициативой создания целевого бюджетного фонда по строительству и ремонту дорог еще в мае 2010 г. В частности, предлагается закрепить понятие дорожного фонда как части средств бюджета, подлежащей использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности³, и сформировать в составе федерального бюджета Федеральный дорожный фонд.

Для формирования данного фонда планируется аккумулировать в нем средства от:

- сбора акцизов на бензин, дизельное топливо, моторные масла;
- использования имущества, входящего в состав автомобильных дорог общего пользования федерального значения;
- сборов за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территории иностранных государств, по автомобильным дорогам на территории РФ;
- поступлений в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования федерального значения;
- безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц на финансовое обеспечение дорожной деятельности;
- и других поступлений от штрафов и платы за возмещение вреда.

¹ ФЗ от 27.07.2010 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части уточнения сроков составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов и отчетов об их исполнении».

² Ряд субъектов РФ, например Татарстан, Липецкая и Самарская области, объявили о намерении создать региональный дорожный фонд уже в 2011 г.

³ Дорожная деятельность – деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог (в соответствии с ФЗ от 8.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

С учетом повышения ставок на указанные подакцизные товары с 2011 г., по оценкам Минфина, данный механизм позволит накапливать в фонде порядка 500 млрд руб. ежегодно.

На наш взгляд, рациональность идеи формирования и функционирования дорожных фондов вызывает серьезные сомнения по ряду обстоятельств. Во-первых, речь идет о том, что Счетная палата России неоднократно обращала внимание на неэффективное использование бюджетных средств ранее существовавших на региональном и федеральном уровне дорожных фондов. Во-вторых, закрепление собственных источников доходов за фондом не согласуется с принципом общего совокупного покрытия расходов бюджетов, изложенного в ст. 35 БК. В-третьих, с формированием фонда не решен вопрос создания одноканальной модели финансирования потребностей отрасли: по-прежнему сохраняется несколько одновременно существующих каналов доведения бюджетных средств до организаций дорожного хозяйства. В частности, продолжает реализовываться соответствующая подпрограмма в рамках ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)», а также осуществляется софинансирование автоконцессии из средств Инвестиционного фонда.

2.2.4. Анализ основных параметров федерального бюджета РФ в 2011–2013 гг.

Мировой экономический кризис внес существенные изменения в условия формирования государственного бюджета РФ. Во-первых, произошло резкое снижение бюджетных доходов – с 22,5% ВВП в 2008 г. до 18,7% ВВП в 2010 г. (см. *табл. 11*). Более того, в долгосрочной перспективе ожидается дальнейшее сокращение доли нефтегазовых доходов в бюджете, некомпенсируемое высокими ценами на нефть. Объяснений данной тенденции несколько: это и опережающий рост несырьевых отраслей, и укрепление рубля, и рост числа новых месторождений, подпадающих под режим налоговых каникул, а также «выработанных месторождений», для которых введен льготный режим. Как итог вполне вероятен сценарий развития, при котором в условиях роста ВВП доходы бюджета будут сокращаться. В частности, по нашим оценкам, уже в ближайшее десятилетие нефтегазовые доходы могут сократиться на 2% ВВП за счет указанных выше причин.

Во-вторых, в период кризиса государство взяло на себе много дополнительных расходных обязательств, что привело к росту расходов с 18,3% в 2008 г. до 22,7% в 2010 г. И хотя реализация антикризисной программы в целом себя оправдала, в настоящее время приоритетным с точки зрения сбалансированности бюджета является оптимизация структуры государственных расходов, сокращение избыточных и неэффективных направлений бюджетного финансирования.

Таким образом, закон о федеральном бюджете на 2011 г. и на плановый период до 2013 г. разрабатывался уже в изменившихся условиях функционирования бюджетной системы, что предопределило стоящие перед ним задачи – обеспечить финансовую стабильность бюджетной системы, сократить дефицит федерального бюджета, повысить эффективность расходов. Основные параметры рассматриваемого закона приведены в *табл. 11*.

Таблица 11

Основные характеристики федерального бюджета в 2008–2013 гг. (% ВВП)

	Факт			Закон о бюджете		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходы	22,5	18,9	18,7	17,6	17,0	16,8
в том числе нефтегазовые	10,6	7,7	8,6	8,1	7,9	7,5
Расходы	18,3	24,9	22,7	21,2	20,1	19,7
в том числе условно утвержденные	–	–	–	–	0,8	1,3
Дефицит (–) /Профицит (+)	4,2	–6,0	–4,1	–3,6	–3,1	–2,9
Нефтегазовый дефицит	–6,4	–13,7	–12,6	–11,7	–10,9	–10,4

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

Как видно из таблицы, дефицит федерального бюджета сокращается до 2,9% ВВП в 2013 г., однако может быть и заметно меньше, для чего есть несколько предпосылок. Прежде всего это связано с более оптимистическими оценками роста цен на нефть в среднесрочном периоде (при формировании проекта бюджета использовался консервативный вариант прогноза, при котором цены заложены на уровне 75–78 долл./барр.). При этом по-прежнему сохраняется высокая зависимость доходов бюджета от нефтегазовых поступлений. Кроме того, возможен рост доходов бюджета за счет дальнейшего улучшения макроэкономической ситуации и предпринимательской активности в среднесрочном периоде в результате преодоления мировой экономикой кризисных явлений, увеличения спроса на товары на отечественном и зарубежных рынках, роста иностранных инвестиций. И, наконец, можно ожидать позитивную динамику сокращения бюджетных расходов вследствие проведенных реформ в 2009–2010 гг.

Также очевидно, что при менее благоприятном развитии событий в экономике, при изменении соотношения между базовыми параметрами социально-экономического развития (цена на нефть, объем ВВП, инфляция, курс рубля) дефицит бюджета может достичь величин, создающих проблемы для роста экономики и устойчивости бюджетной системы в целом.

Основными источниками доходов федерального бюджета на ближайшие три года, по-прежнему, остаются поступления косвенных налогов, НДС и таможенных пошлин (см. табл. 12). Заметим, что, согласно прогнозу Минфина России, в 2013 г. при сопоставимом объеме реального ВВП доходы федерального бюджета будут на 5,7 п.п. ВВП ниже, чем в 2008 г. По нашим расчетам, примерно 2,5 п.п. приходится на изменения налогового законодательства (замена ЕСН страховыми взносами и снижение налога на прибыль), 1,0 п.п. – снижение поступлений от нефтедобывающего сектора (льготы по НДС и экспортным пошлинам), а 2,1 п.п. – снижение поступлений по налогам, связанное с более низким в 2013 г. по сравнению с 2007 г. уровнем рентабельности и изменением структуры экономической активности.

В течение 2012–2013 гг. будет проводиться политика «точечных мер» повышения фискальной нагрузки на отдельные отрасли экономики, особенно в отношении нефтегазового сектора. Предполагается увеличение ставки НДС на газ с 2011 г. на 61% – со 147 до 237 руб. за 1 тыс. куб. м, в 2012 г. ставка будет проиндексирована на величину ожидаемого роста цен (5,9%) до 251 руб., а в 2013-м – на 5,5%, до 265 руб. за 1 тыс. куб. м. В результате увеличения фискальной нагрузки на добывающую отрасль в бюджетную систему страны должно дополнительно поступать 50–70 млрд руб. ежегодно в

2011–2013 гг. (см. табл. 12). В отношении НДС на нефть в 2011 г. ставка налога не изменится, ее увеличение с 419 до 446 руб. за 1 т предполагается в 2012 г., а в 2013 г. до 470 руб. Данная мера пополнит бюджет примерно на 75 и 150 млрд руб. в год соответственно. Вместе с тем реализация указанных мер может негативно отразиться на рентабельности отрасли.

Отмена пониженной ставки вывозной таможенной пошлины на нефть, добываемой на конкретных месторождениях Восточной Сибири, обеспечит дополнительный доход федерального бюджета в размере 97 млрд руб. в 2011 г. и порядка 30 млрд руб. в последующие два года.

Кроме того, в декабре прошедшего года продолжилось обсуждение возможности повышения экспортной пошлины на нефтепродукты. Данное право Россия – участница Таможенного союза – оставила за собой и может прибегнуть к нему уже в среднесрочном периоде. Рассматриваются два варианта повышения пошлины:

- постепенное выравнивание пошлин на светлые и темные нефтепродукты с доведением их уровня до 60% от пошлин на сырую нефть к 2013 г.;
- повышение средневзвешенной ставки пошлин на нефтепродукты до уровня 85–90% от пошлин на сырую нефть на внешней границе Таможенного союза.

В случае повышения экспортных пошлин правительство планирует искать иные возможности поддержки отечественной нефтепереработки, причем речь идет о глубокой, а не о первичной переработке сырья.

Несмотря на общее увеличение налоговой нагрузки на добывающие предприятия, ожидается постепенное снижение нефтегазовых доходов в долях ВВП, обусловленное как объективными причинами (более низкими темпами роста цен на нефть марки Urals и налогооблагаемых объемов экспорта в сравнении с динамикой ВВП и укрепления рубля), так и проблемами отрасли в целом (сокращением объемов добычи, снижением рентабельности).

По нефтяным доходам предполагается незначительный рост поступлений по НДС в связи с ростом объемов продаж на внутреннем рынке и поступлений по акцизам, обусловленных ежегодным увеличением ставок на подакцизные товары (преимущественно на табачную и алкогольную продукцию) в ближайшие три года (см. табл. 12).

Таблица 12

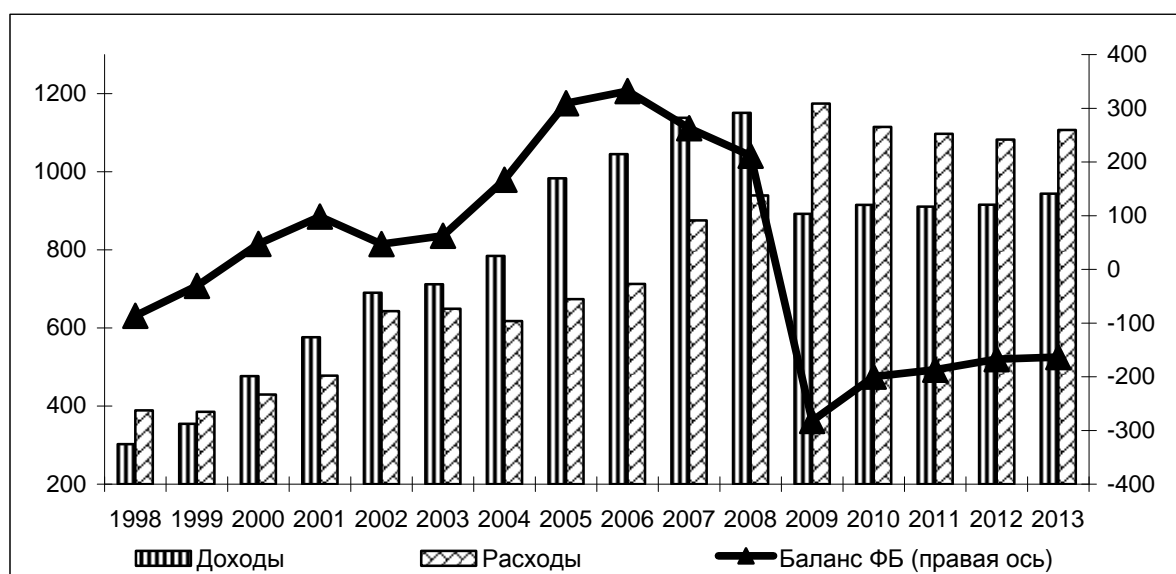
Фактические и ожидаемые поступления основных налогов в федеральный бюджет Российской Федерации в 2008–2013 гг. (% ВВП)

	Факт			Закон о бюджете		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Налог на прибыль	1,8	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
ЕСН/Страховые взносы	1,2	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
НДС – всего:	5,2	5,3	5,6	5,6	5,6	5,7
по внутреннему производству	2,4	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1
по импорту	2,7	2,3	2,6	2,6	2,5	2,6
Акцизы – всего:	0,4	0,3	0,3	0,5	0,6	0,7
по внутреннему производству	0,3	0,2	0,3	0,5	0,5	0,6
по импорту	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
НДПИ	3,9	2,5	3,1	2,8	2,7	2,6
Таможенные пошлины – всего:	8,4	6,5	6,4	6,7	6,5	6,3
ввозные	1,5	1,2	0,8	1,2	1,2	1,2
вывозные	6,9	5,3	5,6	5,5	5,3	5,0
Доля вышеперечисленных налогов и пошлин в доходах федерального бюджета, %	93,3	86,5	85,6	92,0	93,4	93,7

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

По неналоговым доходам прогнозируется рост поступлений за счет установления задания по дивидендам на акции акционерных обществ, находящиеся в федеральной собственности, и части прибыли ФГУПов.

Несмотря на то, что расходы федерального бюджета имеют тенденцию к сокращению в долях ВВП, их объемы в постоянных ценах 1998 г. и в % к ВВП остаются по-прежнему на достаточно высоком уровне, заметно превышающем уровень в целом благополучного 2008 г. (см. *рис. 13*). Более того, в реальном выражении тенденция их сокращения сменится на обратную уже в 2013 г.



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

Рис. 13. Динамика доходов, расходов и дефицита федерального бюджета, млрд руб. в постоянных ценах 1998 г.

Увеличение расходов в долях ВВП планируется по разделам «Национальная оборона» и «Обслуживание государственного долга»¹ (см. *табл. 13*), по остальным видам деятельности расходы относительно ВВП будут снижаться, что можно объяснить более высокими темпами роста ВВП по отношению к темпу роста расходов в абсолютном выражении, принимаемыми мерами по оптимизации сети бюджетных учреждений, сокращением числа реализуемых федеральных целевых программ (с 43 в 2011 г. до 37 в 2012 г.) и их объемов финансирования (с 1364,8 млрд руб. в 2011 г. до 1080,6 – в 2013 г.). Анализ структуры расходов по открытым ФЦП показывает, что при общем снижении объемов финансирования наблюдается увеличение расходов в 2010–2013 гг. только по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» (с 436,5 млрд руб. в 2010 г. до 579,3 – в 2013 г.), что соответствует положениям Бюджетного послания.

¹ Причины столь значительного роста расходов по статье «Социальная политика» см. выше.

Таблица 13

**Динамика расходных обязательств федерального бюджета
в 2010–2013 гг. (% ВВП)**

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Отклонение 2013 к 2010, в п.п. ВВП
Расходы (без учета условно утвержденных) – всего	18,3	24,9	22,7	21,2	20,1	19,7	–3,1
<i>В том числе</i>							
Общегосударственные вопросы	1,7	1,7	1,6	1,7	1,4	1,2	–0,3
Обслуживание государственно-го и муниципального долга	0,4	0,5	0,4	0,8	0,9	1,0	0,5
Национальная оборона	2,5	3,1	2,9	3,0	3,0	3,4	0,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,0	2,6	2,4	2,4	2,1	1,9	–0,5
Национальная экономика	2,5	4,3	2,7	3,4	3,0	2,5	–0,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,3	0,4	0,5	0,4	0,2	0,1	–0,4
Охрана окружающей среды	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Образование	0,9	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8	–0,2
Культура, кинематография, СМИ	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	–0,1
Здравоохранение и спорт	0,7	0,9	0,8	1,0	0,9	0,7	0,0
Социальная политика*	0,7	0,8	0,8	6,0	5,8	5,6	4,9
Межбюджетные трансферты общего характера*	6,5	9,3	9,3	1,1	0,8	0,7	–8,6
Условно утвержденные	–	–	–	–	0,7	1,3	–

* Особенности перераспределения объемов финансирования между этими двумя статьями связаны с изменениями структуры функциональной классификации расходов бюджета, вступившими в силу с 2011 г. (см. выше).

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

Рост расходов связан и с некоторыми управленческими решениями, целесообразность которых можно поставить под сомнение с точки зрения расставленных приоритетов бюджетной политики. Например, с 2011 г. будет финансироваться 5 новых ФЦП и 3 государственные программы, при этом часть их них не числится в приоритетах бюджетной политики, определенных президентом России. Например, ФЦП «Чистая вода», разработанная, по мнению многих экспертов, под воздействием парламентского лобби, а также «Развитие внутреннего и выездного туризма» вряд ли можно отнести к приоритетам, требующим дополнительного финансового обеспечения в условиях дефицита бюджета, тем более что доля расходов на новые ФЦП составляет почти 20% от общих расходов на ФЦП в 2011–2013 гг.

Сокращение расходов федерального бюджета в 2011–2013 гг. предусматривается по следующим разделам и направлениям:

– по разделу «Здравоохранение» – с 375,6 млрд руб. в 2011 г. до 356,1 млрд руб. в 2013 г. за счет увеличения объемов финансирования на реализацию проекта модернизации отрасли из бюджета Фонда обязательного медицинского страхования. При этом основная часть средств ФОМСа будет распределяться в виде грантов регионам;

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

ем – со 125,9 млрд руб. в 2010 г. до 25,3 млрд руб. в 2013 г. в связи с завершением соответствующих мероприятий. Кроме того, в 2011 г. предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидии государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в виде имущественного взноса на восстановление имущества указанного фонда, переданного в собственность Российской Федерации в 2009 г., в размере 15,0 млрд руб., которые в 2012 и 2013 гг. не планируются.

Отдельного внимания заслуживает более чем удвоение расходов на обслуживание государственного долга – с 0,4% ВВП в 2010 г. до 1,0% в 2013 г. В целом рост государственного долга (с 8,3% ВВП на 01.01.2010 г до 18,2% ВВП на 01.01.2014 г. – см. табл. 14) способен оказать негативное влияние на стабильность финансово-бюджетной системы. В то же время наращивание государственного долга будет происходить преимущественно за счет увеличения доли внутренних заимствований (в течение 2010–2013 гг. внутренний долг вырастет с 5,4% ВВП до 14,3% ВВП, внешний долг останется в пределах 4% ВВП), что является вполне оправданным с точки зрения национальной безопасности и управляемости долгом государства.

Таблица 14

Объем государственного долга Российской Федерации (в % ВВП)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Закон о бюджете*		
							2011	2012	2013
Объем государственного долга РФ (по состоянию на конец года)	14,3	9,1	7,2	6,5	8,3	9,4	13,7	16,1	18,2
В том числе:									
внутренний долг	4,1	4,0	3,9	3,6	5,4	6,6	10,2	12,5	14,3
внешний долг	10,2	5,1	3,3	2,9	2,9	2,8	3,5	3,6	3,9

* Указан верхний предел государственного долга

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

Время, когда ключевым источником финансирования дефицита федерального бюджета являлся Резервный фонд, закончилось вместе с 2010 г., когда на эту цель были направлены средства фонда в сумме 1119,5 млрд руб. (2,5% ВВП). Вследствие снижения ожидаемой величины дефицита федерального бюджета в 2010 г. не произошло полного использования Резервного фонда, неизрасходованные остатки на 1 января 2011 г. составили 775,2 млрд руб. (табл. 15).

Таблица 15

Динамика формирования и использования нефтегазовых фондов в 2010 г. (млрд руб.)

Наименование показателя	Остатки фондов на конец 2009 г.*	Поступило за 2010 г.		Использовано за 2010 г. на:		Остатки фондов на конец 2010 г.*
		нефтегазовые доходы	доходы от управления средствами	финансирование дефицита федерального бюджета	финансирование дефицита бюджета внебюджетных фондов	
Резервный фонд	1830,5 (4,7% ВВП)	–	–	1119,5	24,5	775,2 (1,7% ВВП)
Фонд национального благосостояния	2769,0 (7,1% ВВП)	–	–	–	2,5	2695,5 (6,1% ВВП)
Итого	4599,5 (11,8% ВВП)	–	–	1119,5	27,0	3470,7 (7,8% ВВП)

* Остатки пересчитаны по курсу на 1 января 2010 и 2011 гг. соответственно.

Источник: Федеральное казначейство.

В 2010 г. правительство отказалось от использования средств Фонда национального благосостояния, и в абсолютных величинах остаток средств остался практически на уровне конца 2009 г. Средства Фонда национального благосостояния и в дальнейшем планируется использовать в объеме, равном пенсионным накоплениям граждан, т.е. в пределах 5,0–10,0 млрд руб. ежегодно в 2011–2013 гг., что обеспечит сохранность ранее накопленных средств фонда. Следует обратить внимание, что при существенном сокращении или полном расходовании средств нефтегазовых фондов к 2012 г. финансовая система страны может остаться без финансовой защиты перед внешними шоками.

Для покрытия дефицита бюджета планируется активно использовать доходы от приватизации (с 298 млрд руб. в 2011 г. до 309,0 млрд руб. в 2013 г.).

2.2.5. Возможные перспективы налогово-бюджетной политики

Существующая структура российской экономики (в отраслях ТЭКа производится до 9% ВВП) и сырьевая ориентированность экспорта (два трети экспорта приходится опять-таки на отрасли ТЭКа) формировали через систему нефтегазовых доходов в 2010 г. порядка 46,5% доходов федерального бюджета и 24,6% доходов бюджета расширенного правительства. В то же время топливо и сырье отличаются большой волатильностью цен на мировом рынке. Сформировав в начале 2000-х гг. налоговую систему, в которой ставки НДС и экспортные пошлины являются прогрессивными по ценам на нефть, и создав Стабилизационный фонд, частично удалось решить проблему такой зависимости. При падении доходов в реальном выражении федерального бюджета в 2009 г. на 22% удалось увеличить расходы на 25%, и выполнить это оказалось возможным за счет средств, накопленных в Резервном фонде. Тем не менее в зависимости от внешней конъюнктуры, по оценкам ИЭП им. Е.Т. Гайдара, налоговые доходы колеблются в интервале ± 3 –4%, помимо этого в разных фазах бизнес-цикла колебания поступлений налогов составляют еще ± 2 –2,5%. Если циклы наложатся друг на друга, колебания налоговых поступлений могут составить ± 5 –6%. Иными словами, при средних многолетних ценах на нефть 70 долл./барр. в бюджет расширенного правительства поступает порядка 34% ВВП, но эта цифра может колебаться от 28 до 40% ВВП.

Непредсказуемость нефтегазовых доходов бюджета требует консервативного подхода при определении уровня их расходования, обеспечивающего устойчивость бюджета. Применение в настоящее время нефтегазового трансферта, размер которого привязан к ВВП, не ограничивает в должной мере расходы на безопасном с точки зрения бюджетной сбалансированности уровне. Чтобы снизить зависимость доходов бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры, необходимо вместо действующей процедуры нефтегазового трансферта вернуться к порядку, действовавшему в 2004–2007 гг. и основанному на цене отсечения, когда отчисления в Резервный фонд от НДС и экспортные пошлины прямо пропорциональны превышению фактической ставки налогов над рассчитанной исходя из среднесреднегодней цены. Другими словами, размер нефтегазовых доходов, доступных для использования, должен ограничиваться определенным пороговым значением цены на нефть, неизменным на протяжении всего периода бюджетного планирования (т.е. в течение трех лет).

Все нефтяные доходы сверх установленного порогового уровня должны направляться в нефтегазовые фонды. Финансирование бюджетного дефицита за счет средств Резервного фонда следует осуществлять только в случае недополучения бюджетных до-

ходов из-за снижения цены на нефть ниже определенного в макропрогнозе уровня, на основе которого рассчитаны основные параметры федерального бюджета.

Данный подход способен обеспечить устойчивость бюджета, поскольку предельный уровень доступных для расходования бюджетных ассигнований будет зафиксирован еще на стадии бюджетного планирования.

Целесообразно использовать цену отсечения (подобную той, на основе которой формировался Стабилизационный фонд в 2004–2007 гг.) для расчета налоговых поступлений от добычи и экспорта не только нефти, но и газа.

При условии ограничения государственных расходов необходимо повысить отдачу от их использования. Улучшить качество управления бюджетными средствами можно только при комплексном подходе, позволяющем охватить максимально широкий круг используемых регулирующих инструментов и согласовать их применение во времени. В связи с этим в ближайшие годы необходимо сосредоточиться на решении вопросов реструктурирования бюджетной сети, повышения прозрачности системы государственных закупок, оптимизации отдельных бюджетных процедур. По мере формирования в стране соответствующих институциональных условий дальнейшее развитие таких управленческих механизмов, как БОР, программно-целевая деятельность, государственно-частное партнерство, может стать важным фактором рационализации бюджетных расходов и повышения эффективности бюджетного процесса в целом.

2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

2.3.1. Субнациональные бюджеты в 2010 г.

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят свое отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. В *табл. 16* представлены данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов РФ в соответствующих показателях консолидированного бюджета России.

Таблица 16

Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации
в консолидированном бюджете России в 1992–2010 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Налоговые доходы	44,2	53,1	53,4	47,6	49,5	53,1	56,6	49,2	43,5	37,4	35,1	39,6	36,1	30,9	31,8	33,9	33,2	36,6	37,2
Налоговые доходы без ресурсных платежей и таможенных пошлин	47,7	61,7	61,4	56,0	55,8	59,5	59,9	53,0	49,0	42,6	40,1	41,9	47,5	49,1	52,0	50,5	53,7	54,8	57,1
Расходы	34,0	40,3	37,7	43,4	45,4	48,1	54,1	51,9	54,4	54,2	49,3	50,0	50,8	49,5	43,4	48,3	49,2	43,4	43,2

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

Анализируя данные *табл. 16*, можно отметить следующее. За период 1998–2005 гг. произошло существенное снижение доли налоговых доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете – с 56,6 до 30,9%. Данная тенденция в большей степени обусловливается экономической конъюнктурой (рост цен на энергоносители привел к увеличе-

нию поступлений таможенных пошлин и ресурсных платежей в федеральный бюджет), нежели перераспределением доходных источников между уровнями бюджетной системы. Доказательством этого является тот факт, что доля субнациональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета без учета ресурсных платежей и таможенных пошлин за аналогичный период снизилась не столь значительно – с 59,9% в 1998 г. до 49,1% в 2005 г. В 2006–2007 гг. из-за более быстрого роста поступлений по налогам, закрепленным за региональными бюджетами, по сравнению с налоговыми поступлениями федерального бюджета наблюдался рост доли субнациональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета России. В 2008 г. эта доля несколько снизилась, но все же осталась на уровне, заметно превышающем уровень 2005 г. При этом доля региональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета без ресурсных платежей и таможенных пошлин в 2008 г. заметно выросла по сравнению с уровнем 2007 г.

В 2009 г. экономический кризис внес определенные коррективы в рассматриваемые соотношения. Существенно выросла – с 33,2 до 36,6% – доля налоговых доходов субъектов РФ в соответствующих доходах консолидированного бюджета России, прежде всего из-за резкого падения доходов федерального бюджета от НДС и таможенных пошлин. Доля региональных бюджетов без учета ресурсных платежей и таможенных пошлин также несколько увеличилась: на 1,1 п.п. – с 53,7 до 54,8%. Во многом это обусловлено устойчивостью поступлений от НДС в региональные бюджеты во время кризиса (1666,2 млрд в 2008 г. и 1665,8 млрд руб. в 2009 г.). В 2010 г. наблюдалось некоторое оживление экономической активности в отраслях российской экономики, по данным Росстата, ВВП России вырос в реальном выражении на 4%. В результате более быстрого роста объема налогов, зачисляемых в субнациональные бюджеты, произошло увеличение доли налоговых доходов регионов в консолидированном бюджете России с 36,6 до 37,2%. При этом доля налоговых доходов без ресурсных платежей и таможенных пошлин увеличилась более существенно – на 2,3 п.п.: с 54,8 до 57,1%. В то же время доля расходов субнациональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета РФ в 2009 г. существенно снизилась – с 49,2% в 2008 г. до 43,4%, а в 2010 г. этот показатель практически не изменился и составил 43,2%. Вышеописанные тенденции свидетельствуют о заметном сокращении вертикального разрыва в российской бюджетной системе за счет сближения долей налоговых доходов и расходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете России. Следует иметь в виду, что данная тенденция наблюдалась в силу резкого сокращения в 2009 г. доходов федерального бюджета и одновременно существенного роста расходов центрального правительства (на 27,4% в номинальном выражении к уровню 2008 г.), которые финансировались в том числе за счет накопленных финансовых резервов.

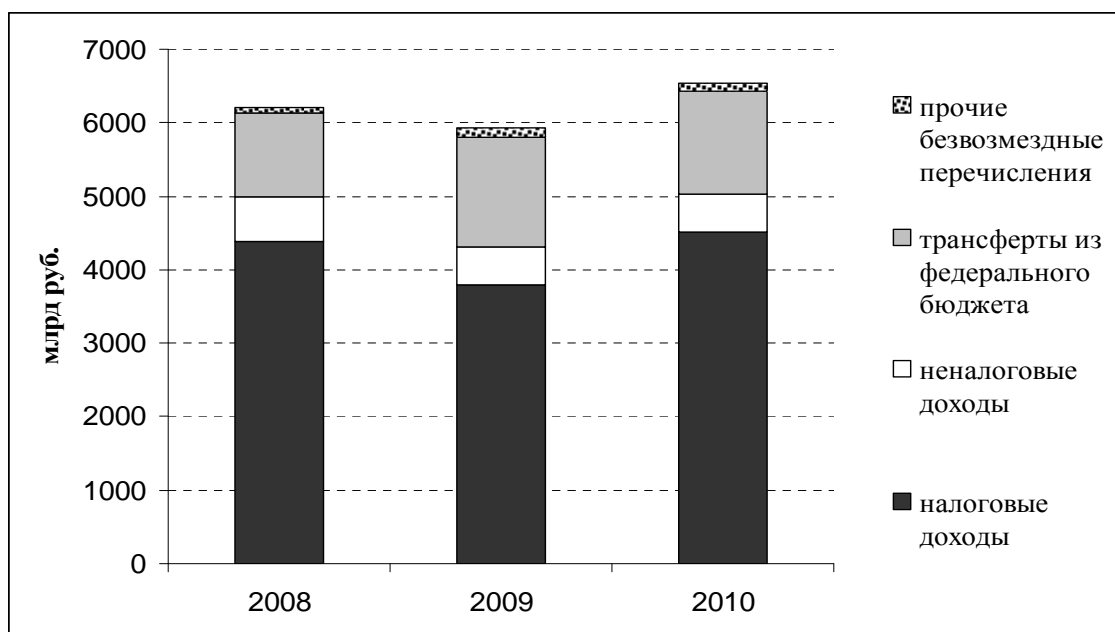
В свете последних тенденций, скорее всего, должна быть подвергнута переосмыслению традиционная для российского экспертного сообщества точка зрения о вертикальной несбалансированности бюджетной системы, состоящая в чрезмерном сосредоточении налоговых доходов в федеральном бюджете. Можно привести следующие аргументы, ставящие под сомнение эту точку зрения:

- в доходах федерального бюджета значительную долю составляет «природная рента», которая крайне нестабильна и в будущем, скорее всего, будет сокращаться в процентах ВВП;

- за федеральным бюджетом закреплено крупнейшее расходное обязательство – финансирование дефицита пенсионной системы; старение населения обусловит увеличение расходов на пенсионное обеспечение и увеличит потребность в их дотировании из федерального бюджета;
- за региональными и местными бюджетами закреплены практически все налоги, кроме «природной ренты»: налог на доходы физических лиц, львиная доля налога на прибыль (18% из 20%), налог на имущество организаций. В случае развития страны по постиндустриальному (несырьевому) сценарию доля этих налогов в общем объеме поступлений в консолидированный бюджет РФ будет увеличиваться. В то же время за федеральным бюджетом закреплён лишь один крупный налоговый источник, который сохранит свое значение и в несырьевой модели развития, – НДС.

В этой связи возможности по передаче на субнациональный уровень каких-либо значительных налоговых источников, скорее всего, отсутствуют.

Рассмотрим ситуацию с доходной частью субнациональных бюджетов подробнее. На *рис. 14* представлена динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008–2010 гг.



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

Рис. 14. Доходы консолидированного бюджета субъектов РФ в 2008–2010 гг. по компонентам (в номинальном выражении)

Налоговые доходы консолидированного бюджета субъектов РФ выросли в 2010 г. на 19,2% в номинальном выражении к уровню предыдущего года, их доля в совокупных доходах региональных бюджетов выросла с 64,0 до 69,1%. В реальном выражении объем налоговых доходов вырос на 9,5% к уровню 2009 г., однако к уровню 2008 г. по-прежнему наблюдалось снижение на 12,9%. Таким образом, можно говорить о том, что в целом налоговые доходы региональных бюджетов не достигли докризисных значений с точки зрения как объема их поступлений, так и их доли в совокупных доходах консо-

лидерированного бюджета субъектов РФ (в 2008 г. эта доля составила 70,7%). Неналоговые доходы продолжили тенденцию к падению, их объем сократился на 1,8% в номинальном выражении. В результате если в 2008 г. их доля в совокупных доходах бюджетов субъектов составляла 9,8%, то в 2009 г. снизилась до 8,7%, а в 2010 г. – уже до 7,7%. Объем трансфертов из федерального бюджета также уменьшился, сократившись в номинальном выражении на 6,0% к уровню 2009 г. Однако, несмотря на некоторое сокращение, объем трансфертов по-прежнему превышает уровень 2008 г. в сопоставимых ценах (рост в реальном выражении на 4,3%). Аналогичная ситуация сложилась и с прочими безвозмездными перечислениями в консолидированный бюджет субъектов РФ – снижение в номинальном выражении на 14,1% к уровню 2009 г., однако рост в реальном выражении на 32,3% к уровню 2008 г. Необходимо отметить, что значительную часть прочих безвозмездных перечислений составляют поступления от Фонда содействия реформе ЖКХ. В результате доля безвозмездных перечислений из федерального центра в доходной части субнациональных бюджетов хотя и снизилась с 27,0% в 2009 г. до 22,8% в 2010 г., но по-прежнему заметно превышает соответствующий показатель 2008 г. (19,1%). В целом доходы консолидированного бюджета субъектов РФ в 2010 г. в реальном выражении выросли на 1,4% к уровню 2009 г., однако к уровню 2008 г. падение составляет 10,9%.

Динамика поступлений основных налогов, зачисляемых в субнациональные бюджеты, в 2007–2010 гг. представлена в *табл. 17*.

Таблица 17

Поступления налогов в консолидированный бюджет субъектов РФ в 2007–2010 гг. (% ВВП)

	2007	2008	2009	2010
Налоговые доходы, всего	10,88	10,63	9,78	10,16
В том числе:				
Налог на прибыль организаций	4,60	4,25	2,76	3,42
Налог на доходы физических лиц	3,81	4,04	4,29	4,02
Акцизы на товары, реализуемые на территории РФ	0,54	0,46	0,63	0,74
Налоги на совокупный доход	0,37	0,39	0,39	0,40
Налоги на имущество	1,24	1,20	1,47	1,41
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	0,23	0,25	0,19	0,07
<i>Справочно: ВВП, трлн руб.</i>	33,25	41,26	38,80	44,49

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

В целом налоговые доходы консолидированных бюджетов в долях ВВП выросли с 9,78% ВВП в 2009 г. до 10,16% ВВП в 2010 г., однако не достигли уровня 2008 г. (10,63% ВВП). Динамика отдельных налогов была разнонаправленной. Традиционно основные налоговые поступления в консолидированные региональные бюджеты обеспечивают два налога: налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц (НДФЛ). Их доля в 2010 г. составила около 73% всего объема налоговых доходов, что несколько выше соответствующего показателя 2009 г. (72%), однако заметно уступает уровню 2008 г. (78%). Главным образом это объясняется тем, что, хотя поступления налога на прибыль и увеличились на 0,66 п.п. ВВП, достигнув 3,42% ВВП, это заметно меньше поступлений 2008 г. (4,25% ВВП). При этом следует учитывать, что регио-

нальная ставка данного налога была увеличена с 19,5 до 20% с 1 января 2009 г. Таким образом, хотя некоторое оживление российской экономики в 2010 г. и привело к увеличению поступлений налога на прибыль, его доля в ВВП пока далека от докризисных значений. Динамика другого ключевого налога – НДС – была иной. Как уже отмечалось в прошлогоднем обзоре¹, НДС оказался в условиях кризиса одним из самых устойчивых видов налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов. В 2010 г. поступления данного налога в долях ВВП практически достигли уровня 2008 г. (4,02 и 4,04% ВВП соответственно). Снижение данного показателя к уровню 2009 г. объясняется во многом резким падением ВВП в 2009 г. в условиях экономического кризиса и его ростом в период оживления российской экономики в 2010 г. Рассматривая динамику других налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, можно отметить следующее. Поступления акцизов в долях ВВП устойчиво повышались в 2009–2010 гг., что связано прежде всего с передачей в 2009 г. части поступлений от акцизов от федерального бюджета региональным и с увеличением ставок акцизов в 2010 г. Доля налогов на малый бизнес (на совокупный доход) практически не менялась за рассматриваемый период, составив в 2010 г. 0,4% ВВП. Поступления налогов на имущество, заметно увеличившиеся в 2009 г. – с 1,20 до 1,47% ВВП, несколько снизились до 1,41% ВВП в 2010 г. Однако это по-прежнему заметно больше показателя 2008 г. Роль НДС и других платежей за пользование природными ресурсами в доходной части региональных бюджетов устойчиво снижалась в 2009–2010 гг. Значительное снижение поступлений НДС в 2010 г. связано прежде всего с централизацией поступлений налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья в федеральном бюджете².

Выше была рассмотрена динамика налоговых доходов в целом по консолидированному бюджету субъектов РФ. Однако представляет интерес и анализ в региональном разрезе, так как и глубина кризиса, и степень восстановления экономики различались по субъектам РФ. Необходимо отметить, что дифференциация налоговых поступлений региональных бюджетов снизилась в 2009 г., однако затем снова увеличилась в 2010 г. Соответствующий коэффициент вариации подушевых налоговых доходов с учетом индекса бюджетных расходов в 2008 г. составил 87,2%, в 2009 г. – 75,0%, однако в 2010 г. увеличился до 91,3%, превысив уровень 2008 г. Подобная динамика связана во многом со следующим. Как уже отмечалось в предыдущем обзоре, в наибольшей степени от кризиса пострадали экономически развитые регионы (глубина спада там была выше), что привело к некоторому снижению межрегиональной дифференциации. С конца 2009 г. экономика России начала восстанавливаться, однако степень восстановления и соответственно темпы роста налоговых поступлений существенно различались по субъектам РФ, что привело к увеличению дифференциации подушевых налоговых доходов. Для того чтобы лучше понять ситуацию с поступлениями налогов в разрезе субъектов, рассмотрим группировку российских регионов в зависимости от изменения налоговых доходов в 2009–2010 гг. (см. табл. 18).

¹ Российская экономика в 2009 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2010.

² Норматив зачисления в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) с 1 января 2010 г. увеличен с 95 до 100% (Федеральный закон от 22.09.2009 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»).

Таблица 18

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

Число регионов, в которых изменение налоговых доходов составило	В номинальном выражении			В реальном выражении
	в 2009 г. к уровню 2008 г.	в 2010 г. к уровню 2009 г.	в 2010 г. к уровню 2008 г.	в 2010 г. к уровню 2008 г.
Рост свыше 25%	3	23	25	3
Рост от 10 до 25%	9	52	30	13
Рост менее 10%	18	4	13	29
Падение менее 10%	28	1	10	14
Падение от 10 до 25%	18	2	3	21
Падение свыше 25%	6	0	1	2

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

Как видно из представленных данных, в 52 из 82¹ субъектов Российской Федерации в 2009 г. в условиях экономического кризиса было зафиксировано падение налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов в номинальном выражении. В 2010 г. с началом оживления российской экономики сложилась диаметрально противоположная ситуация: в 79 регионах поступления налогов выросли в номинальном выражении к уровню 2009 г. Однако, поскольку в 2009 г. в более чем половине субъектов налоговые доходы сокращались, на показатели роста в 2010 г. существенно влияет эффект базы. В результате для оценки масштабов улучшения ситуации с доходной частью региональных бюджетов в 2010 г. особый интерес представляет сравнение объемов поступлений налогов с уровнем 2008 г., причем не только в номинальном, но и в реальном выражении. В номинальном выражении рост налоговых доходов к уровню 2008 г. был зафиксирован в 68 регионах, при этом в 55 субъектах РФ рост составил более 10%. Однако если учитывать инфляцию за 2009–2010 гг., то картина существенно меняется. В реальном выражении поступления налогов выросли в 2010 г. к уровню 2008 г. в 45 регионах, что составляет чуть более половины от их общего числа. Таким образом, почти половина субъектов РФ испытывает определенные трудности с обеспечением доходной части бюджета налогами, при этом в 16 субъектах объемы налоговых доходов в ценах 2008 г. более чем на 10% меньше соответствующих поступлений 2008 г. Наибольшее реальное падение в 2010 г. к уровню 2008 г. зафиксировано в следующих субъектах РФ: Тюменская область (–42,7%), Вологодская область (–33,3%), г. Москва (–24,8%), Пермский край (–24,3%), Кемеровская область (–23,3%), Липецкая область (–22,5%) и Ханты-Мансийский АО (–18,9%). Таким образом, падение налоговых доходов в реальном выражении к уровню 2008 г. наблюдалось в 2010 г. прежде всего в экономически развитых субъектах с достаточно высокой бюджетной обеспеченностью, что подтверждает выдвинутый выше тезис о том, что эти регионы в большей степени пострадали от экономического кризиса.

Рассмотрим теперь изменения, которые произошли в расходной части консолидированных бюджетов субъектов РФ. Совокупные расходы консолидированного бюджета субъектов РФ в 2009 г. остались практически на уровне 2008 г. (6256,3 и 6253,5 млрд руб. соответственно). В 2010 г. в номинальном выражении региональные расходы выросли

¹ Архангельская область и Ненецкий АО рассматриваются как один субъект РФ.

на 6,1% к уровню 2008–2009 гг. Однако в реальном выражении они снизились на 2,5% к уровню 2009 г. и на 10,3% к уровню 2008 г. Определенные изменения претерпела и структура расходов консолидированного бюджета субъектов РФ (см. табл. 19).

Таблица 19

**Структура расходов консолидированного бюджета субъектов
РФ в 2008–2010 гг. (%)**

	2008	2009	2010
Общегосударственные вопросы	7,1	7,3	7,3
<i>В том числе обслуживание государственного и муниципального долга</i>	0,6	1,0	1,1
Национальная оборона	0,0	0,0	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	4,1	3,9	3,8
Национальная экономика	19,6	18,1	16,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	16,3	13,7	12,6
Охрана окружающей среды	0,3	0,3	0,2
Образование	20,8	21,5	21,9
Культура, кинематография и средства массовой информации	3,5	3,4	3,4
Здравоохранение и спорт	12,7	12,1	12,0
Социальная политика	12,2	15,3	17,6
Межбюджетные трансферты	3,3	4,4	4,5

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

Анализируя изменения наиболее крупных подразделов расходов региональных бюджетов, можно отметить следующее. В целом в 2010 г. нашли продолжение тенденции, наметившиеся еще в кризисном 2009 г. Доли расходов по разделам «национальная экономика» и «ЖКХ» продолжили заметно снижаться и составили 16,6 и 12,6% соответственно (в 2009 г. – 18,1 и 13,7%), тогда как доля расходов на социальную политику еще больше выросла в 2010 г. – до 17,6% совокупных расходов (в 2009 г. – 15,3%). Доли расходов на образование, а также на здравоохранение и спорт незначительно изменились в 2010 г.: доля первого подраздела продолжила постепенно повышаться и составила 21,9% в 2010 г., тогда как доля второго – напротив, постепенно снижается до 12,0%. Некоторое снижение доли расходов на здравоохранение связано в том числе с увеличением доли трансфертов из региональных бюджетов территориальным фондам ОМС. В результате суммарная доля двух разделов – «здравоохранение и спорт» и «межбюджетные трансферты» – осталась в 2010 г. практически на уровне 2009 г. (16,5%). Доля расходов по разделу «общегосударственные вопросы» также сохранилась на уровне 2009 г. (7,3%), при этом доля расходов на обслуживание государственного и муниципального долга незначительно выросла – с 1,0 до 1,1% общей суммы региональных расходов.

Говоря о расходах на национальную экономику, важно рассмотреть динамику не только в целом по всему разделу, но и по отдельным подразделам, так как данное направление расходов достаточно разнородно в отличие от большинства других разделов расходов. Анализируя динамику по отдельным наиболее крупным подразделам раздела «национальная экономика», в 2010 г. опять же во многом находим продолжение тенденций, наметившихся в 2009 г. Доля расходов на поддержку сельского хозяйства про-

должила рост до 3,4% совокупных расходов (3,1% в 2009 г.), в то время как доли расходов по подразделам «дорожное хозяйство» и «другие вопросы в области национальной экономики» еще больше снизились – до 5,5 и 2,8% соответственно (6,0 и 3,9% в 2009 г.).

В 2010 г. сохранился совокупный дефицит консолидированного бюджета субъектов РФ, однако его масштабы снизились до 1,5% общей суммы расходов, что существенно меньше аналогичного показателя 2009 г. (5,3%). Анализируя показатель дефицита бюджета по отдельным субъектам, важно отметить, что лишь 20 регионов из 82 закончили 2010 г. с профицитом консолидированного регионального бюджета. В результате на субнациональном уровне сохранилась необходимость в заимствованиях. Следует также отметить, что необходимость в заимствованиях могла возникнуть и из-за рефинансирования уже существующего долга. Данные об объемах государственного долга субъектов РФ в 2007–2010 гг. и муниципального долга в 2010 г. представлены в табл. 20.

Таблица 20

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

	Объем долга, млрд руб.				
	на 1 января 2008 г.	на 1 января 2009 г.	на 1 января 2010 г.	на 1 июля 2010 г.	на 1 января 2011 г.
Все субъекты РФ	456,9	599,6	889,6	934,5	1096,0
В том числе:					
г. Москва	89,3	121,5	243,1	264	299,3
Московская область	92,1	156,1	163,7	151,2	146,8
Субъекты РФ (без г. Москвы и Москов- ской области)	275,4	322	482,8	519,3	649,9
Муниципальные образования	н/д	н/д	134,9	143,6	169,8

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

Данные об изменении объемов государственного долга в целом по субъектам РФ в 2009 г. (увеличение на 290,0 млрд руб.) и в 2010 г. (рост на 206,4 млрд руб.) говорят о некотором снижении объемов заимствований в 2010 г. Однако данное сокращение произошло во многом за счет существенного снижения темпов наращивания объемов займов и кредитов в Москве, а также снижения объемов государственного долга в Московской области в 2010 г. При этом на эти два региона приходилось более 45% общей суммы государственного долга субъектов РФ на 1 января 2010 г. Если рассматривать динамику объемов регионального долга без учета Москвы и Московской области, то картина существенно изменится. Объемы государственного долга остальных субъектов РФ к концу 2010 г. выросли на 167,1 млрд руб. по сравнению с уровнем на начало года, в 2009 г. аналогичный показатель был немного меньше – 160,8 млрд руб. При этом более 78% прироста объемов государственного долга пришлось на второе полугодие 2010 г. Важно также подчеркнуть, что сальдо полученных из федерального бюджета и погашенных кредитов для рассматриваемых регионов (без учета Москвы и Московской области) составило 127,2 млрд руб. в 2010 г. Сопоставление этих данных говорит о том, что значительную часть привлеченных заемных средств составили именно федераль-

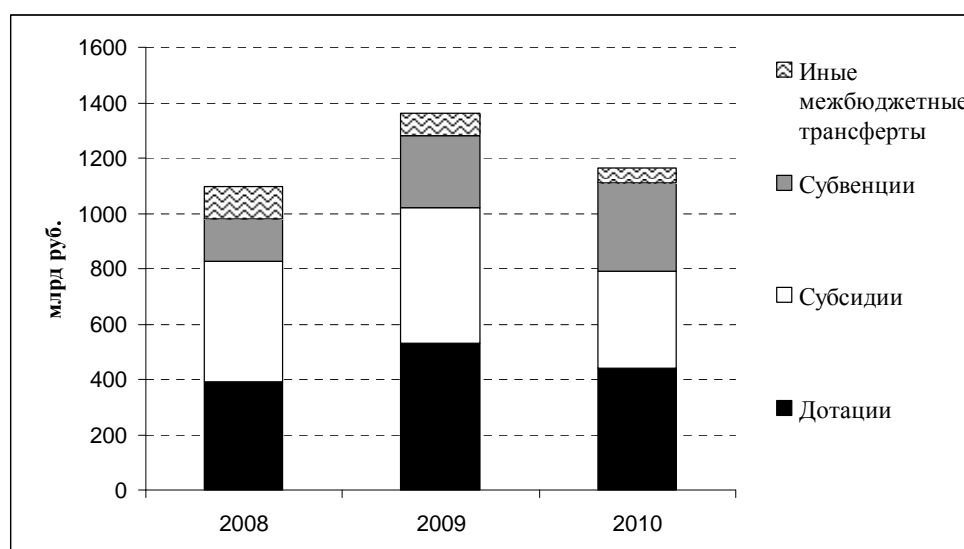
ные бюджетные кредиты (подробнее о финансовой помощи из федерального центра см. ниже). В 2010 г. наращивание долга осуществлялось не только на региональном, но и на муниципальном уровне. Объем муниципального долга увеличился с 134,9 млрд руб. на 1 января 2010 г. до 169,8 млрд руб. на 1 января 2011 г.

Подводя итоги, можно отметить следующее. Ситуация с исполнением субнациональных бюджетов заметно улучшилась в 2010 г., вырос объем налоговых поступлений в консолидированные бюджеты субъектов. Однако многие параметры, характеризующие ситуацию в субнациональных финансах, достаточно далеки от докризисных значений. По-прежнему большинство регионов России имеет дефицитный бюджет, что вызывает необходимость в дополнительных заимствованиях. Как и в 2009 г., финансовая помощь из федерального центра, в том числе в форме бюджетных кредитов, играет важную роль в поддержании финансовой стабильности на субнациональном уровне.

2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета

В целом объем финансовых средств (включая сальдо бюджетных кредитов), переданных из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, сократился в 2010 г. на 4,1% в номинальном выражении. При этом общий объем федеральных трансфертов снизился на 6,9% – с 1480,4 млрд до 1378,3 млрд руб., а сальдо полученных и погашенных бюджетных кредитов, напротив, выросло на 28,9% – с 127,5 млрд до 164,4 млрд руб. Следует отметить, что объем выделенных в 2010 г. из федерального бюджета кредитов регионам остался практически на уровне 2009 г. (169,8 и 170,0 млрд руб. соответственно). Заметный рост сальдо произошел за счет существенного снижения объемов погашения бюджетных кредитов со стороны регионов – с 43,2 млрд руб. в 2009 г. до 5,4 млрд руб. в 2010 г., что может быть связано с тем, что все большие объемы бюджетных кредитов выдаются федеральным центром на срок более одного года.

Рассмотрим более подробно динамику отдельных типов федеральных трансфертов (см. рис. 15).



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

Рис. 15. Трансферты регионам из федерального бюджета в 2008–2010 гг. (в ценах 2008 г.)

В номинальном выражении в 2010 г. относительно 2009 г. снизились объемы всех типов трансфертов, за исключением субвенций, объем которых вырос на 33,1%. В наибольшей степени сократились иные межбюджетные трансферты (МБТ) – на 25,2% и субсидии – на 22,4% к уровню 2009 г. Также снизился объем дотаций на 9,6%. Однако если сравнивать суммы трансфертов, переданных на региональный уровень, с объемами 2008 г., то картина несколько изменится. В целом общий объем трансфертов в 2010 г. в ценах 2008 г. на 6,4% больше соответствующей суммы 2008 г. При этом в реальном выражении наблюдается существенное падение иных МБТ – на 51,9% и субсидий – на 20,3% к уровню 2008 г. В то же время объем субвенций в 2010 г. (в ценах 2008 г.) более чем в 2 раза превышает объемы 2008 г. (рост в реальном выражении на 108,8%). Выросли также в 2010 г. дотации – рост в реальном выражении на 13,1% по сравнению с уровнем 2008 г.

Вышеописанная динамика привела к определенным изменениям в структуре трансфертов в 2009–2010 гг. (см. табл. 21).

Таблица 21

**Трансферты российским регионам из федерального бюджета
в 2008–2010 гг. в номинальном выражении**

	2008		2009		2010	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
Трансферты регионам, всего	1 094 680	100,0	1 480 385	100,0	1 378 337	100,0
Дотации	390 398	35,7	578 277	39,1	522 685	37,9
В том числе:						
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	328 648	30,0	375 485	25,4	396 996	28,8
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	46 035	4,2	191 886	13,0	105 955	7,7
Субсидии	435 867	39,8	530 073	35,8	411 439	29,9
В том числе:						
субсидии на дорожное хозяйство	101 799	9,3	104 304	7,0	61 437	4,5
субсидии на сельское хозяйство	73 593	6,7	90 641	6,1	87 930	6,4
Субвенции	153 170	14,0	284 440	19,2	378 650	27,5
В том числе:						
субвенции на осуществление полномочий в области содействия занятости населения	37 413	3,4	77 414	5,2	87 090	6,3
субвенции на обеспечение жильем ветеранов ВОВ	0	0,0	45 825	3,1	116 851	8,5
Иные межбюджетные трансферты	115 245	10,5	87 595	5,9	65 562	4,8

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

Как видно из таблицы, объем дотаций снизился в 2010 г. в номинальном выражении по сравнению с уровнем 2009 г. главным образом за счет снижения суммы дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов со 191,9 млрд до 105,9 млрд руб. В результате доля дотаций на сбалансированность в общей сумме трансфертов уменьшилась с 13,0 до 7,7%. При этом доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, напротив, выросла с 25,4 до 28,8%. В целом данные изменения следует оценить положительно, так как дотации на выравнивание распределяются по наибо-

лее прозрачной методике на основе объективных факторов. Важно отметить, что снижение объемов дотаций на сбалансированность сопровождалось существенным ростом сальдо бюджетных кредитов. Однако в целом сумма дотаций на сбалансированность и сальдо бюджетных кредитов все же уменьшилась на 15,4% в номинальном выражении – с 319,4 млрд руб. в 2009 г. до 270,3 млрд руб. в 2010 г. Данное сокращение отражает уже отмеченное выше снижение напряженности в субнациональных финансах в 2010 г. по сравнению с ситуацией 2009 г.

Доля субвенций в общей сумме трансфертов значительно выросла за 2009–2010 гг. с 14,0% в 2008 г. до 27,5% в 2010 г. Рост объемов субвенций во многом был обусловлен последовательным увеличением субвенции на осуществление полномочий в области содействия занятости населения из-за роста напряженности на рынке труда и появлением с 2009 г. субвенции на обеспечение жильем ветеранов ВОВ в связи с празднованием 65-летия Победы в Великой Отечественной войне¹. Именно за счет последнего вида субвенций и произошла большая часть прироста объема субвенций в 2010 г.: субвенция на обеспечение жильем ветеранов ВОВ выросла с 45,8 до 116,9 млрд руб., составив более 30% всей суммы субвенций в 2010 г. Также можно отметить увеличение в 2010 г. субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан на 17,8% – с 84,8 до 99,9 млрд руб.

Доля субсидий в общей сумме трансфертов последовательно снижалась в 2009–2010 гг. – с 39,8% в 2008 г. до 35,8% в 2009 г., а в 2010 г. этот показатель составил лишь 29,9%. Существенное сокращение сумм субсидий в 2010 г. во многом связано с заметным сокращением объемов софинансирования со стороны федерального бюджета в рамках федеральных целевых программ (ФЦП) и бюджетных инвестиций, не включенных в ФЦП. В целом сокращение составило около 35% к уровню 2009 г. В том числе были снижены объемы субсидий, распределяемых Федеральным дорожным агентством, со 104,3 млрд руб. в 2009 г. до 61,4 млрд руб. в 2010 г., в результате чего их доля в общей сумме трансфертов упала с 7,0 до 4,5%. Субсидии на поддержку сельского хозяйства также снизились, однако не столь значительно – на 3% к уровню 2009 г. Однако на фоне более масштабного снижения общей суммы трансфертов доля данных субсидий увеличилась с 6,1 до 6,4%. Также следует отметить, что в 2010 г. из федерального бюджета было прекращено выделение целого ряда субсидий, наиболее крупными из которых были:

- 1) субсидии гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (11,7 млрд руб. в 2009 г.);
- 2) субсидии на компенсацию части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования (8,2 млрд руб. в 2009 г.);
- 3) субсидии на государственную поддержку внедрения комплексных мер модернизации образования (5,3 млрд руб. в 2009 г.);
- 4) субсидии на подготовку рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств, включая приобретение современного учебно-лабораторного и учебно-производственного оборудования (1,9 млрд руб. в 2009 г.).

¹ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.».

Также можно отметить снижение субсидии на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники почти на 50% – 19,7 млрд руб. в 2009 г. до 9,96 млрд руб. в 2010 г. Однако необходимо подчеркнуть, что одновременно в 2010 г. появилась новая субсидия на приобретение школьных автобусов, производимых на территории Российской Федерации, для общеобразовательных учреждений в объеме 1,02 млрд руб.

Несмотря на снижение общей суммы субсидий в 2010 г., по некоторым направлениям объемы софинансирования были увеличены, в том числе по следующим наиболее крупным субсидиям:

- 1) субсидии на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (на 2,9 млрд руб., или на 8,2%);
- 2) субсидия бюджету Краснодарского края на реализацию мероприятий по развитию инфраструктуры г. Сочи (на 9,3 млрд руб., или более чем в 4 раза);
- 3) субсидии на оздоровление детей (на 2,8 млрд руб., или более чем в 3 раза к уровню 2009 г.).

В целом, говоря об основных параметрах трансфертов из федерального бюджета в 2010 г., можно отметить следующее. В 2010 г. продолжились тенденции, наметившиеся в 2009 г.: увеличение доли субвенций и уменьшение доли субсидий и иных межбюджетных трансфертов в общей сумме трансфертов из федерального бюджета. Суммарный объем дотаций на сбалансированность и бюджетных кредитов, хотя и сократился в 2010 г., все же значительно превысил уровень 2008 г. Во многом это связано с сохранением определенной напряженности с исполнением консолидированных бюджетов субъектов РФ. Положительной тенденцией 2010 г. стало увеличение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общей сумме трансфертов из федерального бюджета.

2.3.3. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.» в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы

Общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты в 2011 г., составляет около 1252,4 млрд руб. В номинальном выражении это на 9,1% меньше, чем объем средств, выделенный в 2010 г. При этом общие расходы федерального бюджета в номинальном выражении увеличатся на 5,4%. В результате доля межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы в расходах федерального бюджета снизится по сравнению с 2010 г. с 13,6 до 11,7%.

Объем **дотаций**, планируемых к выделению из федерального бюджета, в 2011 г. составит 523,3 млрд руб., что практически соответствует уровню 2010 г. (522,7 млрд руб.). При этом основной канал финансовой помощи региональным властям – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из **Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР)** – планируется сохранить в 2011 г. на уровне 2010 г. (397 млрд руб.). Необходимо отметить, что в 2011 г. планируется продолжение наметившейся в 2010 г. тенденции к росту доли ФФПР в общей сумме трансфертов из федерального бюджета. Согласно Закону о федеральном бюджете на 2011–2013 гг. доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности должна увеличиться с 28,8% в 2010 г. до 31,7% в 2011 г. Однако следует подчеркнуть, что запланированное увеличение доли ФФПР достигается путем сокращения общей суммы трансфертов, а объем дотаций на выравнивание

ние бюджетной обеспеченности сохраняется на уровне 2010 г. С учетом того что в 1999 г. доля этого фонда в межбюджетных трансфертах составляла 73%, а с 1999 г. неравномерность в бюджетной обеспеченности регионов России значительно увеличилась, планируемое сохранение объемов дотаций из ФФПР в 2011–2013 гг. на уровне 2010 г. (т.е. без какой-либо индексации в течение 3 лет) представляется явно недостаточным.

Начиная с 2005 г. **Фонд компенсаций** (ФК) объединяет средства на финансирование всех существующих в законодательстве федеральных расходных мандатов, установленных в явном виде, которые финансируются путем предоставления субвенций субнациональным бюджетам. Закон «О федеральном бюджете на 2011 год и на период до 2013 года» предусматривает существенное снижение объема субвенций с 378,7 млрд руб. в 2010 г. до 246,2 млрд руб. в 2011 г., или на 35% в номинальном выражении. Столь значительное снижение суммы субвенций обусловлено в первую очередь завершением программы по обеспечению жильем ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, на финансирование которой было выделено из федерального бюджета 116,9 млрд руб. субвенций, или около 30% всего объема субвенций в 2010 г.

В части **субсидий** в Законе о федеральном бюджете запланировано увеличение соответствующих ассигнований в 2011 г. на 24,5 млрд руб. – до 435,9 млрд руб. (на 5,9% в номинальном выражении по сравнению с 2010 г.). В результате доля субсидий в общем объеме межбюджетных трансфертов нижестоящим уровням власти увеличится с 29,9% в 2010 г. до 34,8% в 2011 г. Основными направлениями софинансирования региональных и муниципальных расходов в 2011 г. являются:

- государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. (22,8% общего объема субсидий);
- строительство и модернизация автомобильных дорог (12,8%)¹;
- реализация дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (6,4%);
- финансовое обеспечение оказания дополнительной медицинской помощи, оказываемой участковыми врачами-терапевтами и врачами-педиатрами, врачами общей практики (семейными врачами) (5,0%).

Необходимо отметить, что если софинансирование расходов на государственную поддержку сельского хозяйства оставалось одним из главных федеральных приоритетов на протяжении 2009–2010 гг. (в 2008–2009 гг. доля соответствующих ассигнований в общем объеме субсидий составляла около 17%, а в 2010 г. увеличилась до 21%), то **субсидии на дорожное хозяйство** были существенно сокращены с началом экономического кризиса (соответствующие ассигнования в 2009 г. были уменьшены на 32,6% по сравнению с первой редакцией Закона о федеральном бюджете на 2009 г.). В результате доля субсидий на поддержку дорожного хозяйства в общем объеме субсидий сократилась с 23,4% в 2008 г. до 19,6% в 2009 г. и 14,8% в 2010 г. В 2011 г. планируется дальнейшее сокращение данных субсидий, их доля должна составить 12,8% общего объема субсидий. Следует отметить, что сокращение объема субсидий из федерального бюджета на поддержку дорожного хозяйства происходит вместе с планируемым созда-

¹ В сумму данных субсидий включены соответствующие расходы в рамках всех федеральных целевых программ.

нием федерального и региональных дорожных фондов. Однако в настоящее время соответствующие поправки в федеральное законодательство еще не внесены.

Следует также отметить, что вызывает серьезные сомнения эффективность *субсидий в рамках государственной программы развития сельского хозяйства* и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. Передача на региональный уровень полномочий по поддержке сельскохозяйственного производства приводит к тому, что наиболее активно эта поддержка осуществляется не в тех регионах, где наиболее благоприятные природно-климатические условия, а в тех, где большие финансовые возможности для осуществления подобной политики. Выделение из федерального бюджета средств на сельскохозяйственное производство на принципах софинансирования может усилить данную тенденцию, в частности, привести к поддержке наиболее финансово сильных регионов в «торговых войнах» за сельскохозяйственные рынки с регионами более финансово слабыми.

Значительные объемы финансирования выделяются в 2011 г. на реализацию мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (27,8 млрд руб.), а также на развитие малого и среднего предпринимательства (16 млрд руб.). Однако надо иметь в виду, что эффективность использования данных средств во многом зависит от работы органов власти субъекта Федерации.

2.4. Возможные сценарии социально-экономического развития Российской Федерации в 2011–2013 гг.

Основные макроэкономические параметры развития российской экономики в 2011–2013 гг. будут определяться следующими факторами: состоянием мировой экономики, внутренней институциональной средой и бизнес-климатом, бюджетной политикой Правительства РФ и денежно-кредитной политикой Банка России. В данном разделе основное внимание будет уделяться анализу внешних условий развития экономики (ситуация в мировой экономике), а также бюджетной (в плане общих параметров бюджета и государственного долга) и денежно-кредитной политике.

Со стороны мировой экономики основными факторами и источниками экономического роста России являются уровень цен и физический объем спроса на основные товары российского экспорта на мировом рынке (на нефть и другие сырьевые товары), доступность капитала для российских заемщиков на мировом финансовом рынке, темпы роста мировой экономики и спрос на несырьевые товары российского экспорта.

Риски и ограничения экономического роста в России определяются затяжным характером выхода ведущих мировых экономик из кризиса и отсутствием расширения физических объемов спроса как на сырье, так и на несырьевые товары российского экспорта, более быстрым ростом новых перспективных развивающихся рынков и усилением конкуренции между странами БРИКС на мировом рынке капитала, что может привести к меньшей доступности капитала для российских компаний, относительно малым возможностям расширения внутреннего рынка России, что, в свою очередь, делает невозможным развитие без участия в глобальной экономике, с опорой только на внутренний рынок (по примеру Китая или Индии), способствует возникновению нового очага кризисных явлений на развивающихся или развитых рынках.

При благоприятном ходе развития мировой экономики преодоление кризиса 2007–2009 гг. в экономиках ведущих стран мира полностью завершится к началу 2012 г., и в 2013 г. темпы роста мировой экономики могут достичь 4,0–4,5%.

Основными условиями реализации данного сценария являются:

- решительная и ответственная политика ведущих стран мира по сокращению бюджетного дефицита, проведение скоординированной денежно-кредитной политики. Однако ведущие экономики мира будут выходить из кризиса и развиваться в среднесрочной перспективе в условиях крайне высокой долговой нагрузки на государственные бюджеты, что означает сокращение расходов на социальные программы, поддержание внутреннего спроса и невозможность противостоять новым проблемам в экономике. При этом увеличение долговой нагрузки, как и рост пенсионных расходов, становятся основной долгосрочной проблемой для устойчивого роста ведущих экономик мира;
- достижение соглашений в рамках G8 или G20 о новых требованиях к глобальному финансовому рынку, повышение качества регулирования финансовых институтов, формирование новой системы определения и поддержания курсов основных мировых валют и, вероятно, трансформация самого понятия «резервности» в сторону более гибкого и широкого портфеля валют или других финансовых активов;
- решение проблемы глобальных макроэкономических дисбалансов на основе принципов взаимовыгодности, учета интересов всех сторон и объективных экономических условий и конкурентных преимуществ, снятия нерыночных форм ограничений на перемещение капитала, недискриминационных условий ведения международной торговли.

Мы предполагаем, что в этих условиях цены на нефть на мировом рынке останутся практически неизменными в постоянных ценах, либо будут иметь слабую положительную динамику. События в арабских странах, наблюдаемые в начале 2011 г., будут иметь краткосрочный повышательный эффект, и уже к середине текущего года «арабский фактор» перестанет играть важную роль в формировании цен на нефть на мировом рынке.

Альтернативный сценарий связан с пессимистическим вариантом развития событий в мировой и, соответственно, в российской экономике. Основным предположением, лежащим в основе данного сценария, является реализация описанных выше рисков и возможность нового кризиса в мировой экономике. К числу таких предположений относятся:

1. Ошибки, допущенные экономическими властями развитых стран на этапе выхода из кризиса, отсутствие скоординированных действий, неспособность правительств противостоять дальнейшему наращиванию бюджетного дефицита и т.д.;

2. Снижение эффективности фискальных стимулов в экономике Китая, что при стагнирующем внешнем спросе приведет к резкому замедлению развития китайской экономики с возможными негативными социальными и политическими последствиями, а также спад агрегированного спроса на сырьевые товары на мировом рынке;

3. Реализация значимых для мирового финансового мира локальных или региональных кризисов на развивающихся рынках, «традиционные» кризисы (по типу 1990-х гг.) в развивающихся странах.

Независимо от конкретных причин и момента начала нового кризиса реализация данного сценария означает снижение среднегодовых темпов роста мировой экономики в 2011–2013 гг. не выше 3–4% в год.

Для России реализация данного сценария означает высокую волатильность цен на сырьевые товары, сокращение физических объемов экспорта сырья и крайне ограниченный доступ на мировой рынок капитала. Отметим также, что с точки зрения соотношения курсов ведущих мировых валют данный сценарий имеет наибольшую неопределенность, поскольку одним из возможных условий его реализации является кризис в одной из стран-эмитентов действующих в настоящее время резервных валют.

Бюджетная политика Правительства РФ будет оказывать влияние на перспективы экономического роста через следующие каналы:

- формирование ожиданий экономических агентов (степень долгосрочной сбалансированности бюджета при различных уровнях нефтяных цен, размер и способы финансирования дефицита Пенсионного фонда и т.д.);
- формирование макроэкономического фона (влияние на уровень процентной ставки, инфляцию и т.д.);
- выполнение социальных обязательств бюджета;
- реализацию важнейших стратегических инфраструктурных проектов.

Рассмотрим три возможных сценария социально-экономического развития Российской Федерации в 2011–2013 гг.:

1. Базовый;
2. Оптимистический;
3. Бюджетной экспансии.

Базовый сценарий по ряду параметров соответствует инновационному сценарию (вариант Inn2) проекта Основных сценарных условий и основных параметров долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанного Минэкономразвития России. В частности, номинальная цена на нефть сорта «Urals» постепенно повышается с 81 долл. барр. в 2011 г. до 84 долл./барр. в 2013 г., обменный курс доллара к евро зафиксирован на уровне 1,3 доллара за евро. Однако, в отличие от Основных сценарных условий ..., мы предполагаем, что приток капитала в страну в этом сценарии не превысит 3% ВВП (что соответствует 45 млрд долл. в 2010 г.), а темпы роста мировой экономики, как было сказано выше, составят до 4,5% в год.

В данном сценарии мы предполагаем, что расходы федерального бюджета в 2011–2013 гг. не превысят 19–20% ВВП, что соответствует Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов».

Дефицит федерального бюджета в рамках данного сценария финансируется за счет государственных рыночных заимствований (средства Резервного фонда РФ будут исчерпаны в 2011 г., а средства Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ) не привлекаются для финансирования дефицита федерального бюджета.) Также в рамках данного сценария мы не рассматриваем вариант финансирования дефицита федерального бюджета за счет приватизации государственного имущества, так как конкретные сроки и возможные объемы доходов от приватизации не могут быть оценены с достаточной обоснованной точностью.

В **оптимистическом сценарии** цена на нефть «Urals» предполагается на протяжении всего периода на уровне 100 долл./барр. в ценах 2011 г., что соответствует 104 долл./барр. в 2013 г. (обесценение доллара – 2% в год). В рамках данного сценария мы допускаем более высокие темпы роста мировой экономики – до 5% в год, а приток капитала в РФ – до 3,5% ВВП (что соответствует 50 млрд долл. в 2010 г.). Расходы фе-

дерального бюджета в 2011–2013 гг. в номинальном выражении соответствуют базовому сценарию.

Сценарий бюджетной экспансии представляет собой вариант оптимистического сценария, в котором в расходы федерального бюджета заложены дополнительные объемы, связанные с возможным принятием в предвыборный период 2011–2012 гг. новых бюджетных обязательств, началом выполнения в полном объеме заявленной Государственной программы закупки вооружений, повышением денежного довольствия военнослужащих, дополнительными расходами на реформу МВД, увеличением объемов финансирования в рамках действующих федеральных целевых программ и т.д. Согласно нашим оценкам, дополнительный объем расходов может составить 4–5% ВВП, и с учетом увеличения процентных платежей по государственному долгу общий объем расходов федерального бюджета в этом сценарии достигнет 24,5–25% ВВП. Необходимо также отметить, что в данном сценарии мы предполагаем, что Центральный Банк РФ обеспечивает, несмотря на монетизацию дефицита федерального бюджета, постепенное снижение темпов роста денежного предложения за счет повышения ставок по депозитам коммерческих банков в Банке России, ставок по операциям обратного РЕПО, резервных требований и т.д.

Прогноз динамики макроэкономических и финансовых переменных, а также показателей федерального бюджета РФ строится на основе структурной эконометрической модели российской экономики, разработанной в Институте экономической политики имени Е.Т. Гайдара. Данная модель представляет собой систему регрессионных уравнений и тождеств, описывающих динамику основных показателей социально-экономического развития РФ.

Результаты расчетов основных макроэкономических и финансовых показателей для рассматриваемых сценариев приведены в *табл. 22–24*.

Таблица 22

Базовый сценарий

	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5
Цены на нефть («Urals», долл./барр.)	78,2	81,0	83,0	84,0
Темп прироста реального ВВП, %	4,00	2,80	2,90	2,90
Номинальный ВВП (млрд руб.)	44491	50183	55702	60928
ВВП (млрд долл.)	1465	1707	1934	2101
Прирост инвестиций в основной капитал, %	6,00	3,90	3,50	2,90
Прирост реальных доходов населения, %	4,30	3,00	2,90	2,70
Доходы федерального бюджета (% ВВП)	18,65	18,80	18,70	18,80
Расходы федерального бюджета (% ВВП)	22,67	21,24	20,18	19,98
Профицит / дефицит (–) федерального бюджета (% ВВП)	–4,02	–2,44	–1,48	–1,18
Экспорт (млрд долл.)	398,0	411	422	430
Импорт (млрд долл.)	248,8	313	359	388
Торговое сальдо (млрд долл.)	149,2	97	63	42
Сальдо счета текущих операций (млрд долл.)	72,6	42	13	–18
Сальдо счета капитальных операций (млрд долл.)	–30,5	0,0	15,0	30,0
Сальдо платежного баланса (млрд долл.)	36,8	37,3	22,6	7,2

Окончание таблицы 22

1	2	3	4	5
Внешний долг частного сектора (млрд долл.)	436,1	440,0	450,0	490,0
Отношение долга к ВВП, %	29,8	25,8	23,3	23,3
Объем международных резервов (млрд долл.)	479,4	522	549	561
Номинальный обменный курс рубля к доллару (руб./долл.)	30,36	29,40	28,8	29
Номинальный обменный курс рубля к евро (руб./евро)	40,27	38,22	37,44	37,70
Индекс реального эффективного курса рубля (июль 1998 = 100)	122,6	134,0	141,8	145,5
Темп прироста ИПЦ, %	8,8	8,1	6,8	6,3
Темп прироста резервных денег, %	26,64	17,33	16,04	14,43
Темп прироста M2, %	28,51	19,09	20,68	18,83
Монетизация (M2/ВВП), %	45,3	47,9	52,0	56,5
Государственный долг (% ВВП)	8,8	11,5	12,8	13,9

Таблица 23

Оптимистический сценарий

	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5
Цены на нефть («Urals», долл./барр.)	78,2	100,0	102,0	104,0
Темп прироста реального ВВП, %	4,00	3,20	3,80	4,30
Номинальный ВВП (млрд руб.)	44491	51218	58186	64693
ВВП (млрд долл.)	1465	1742	2020	2270
Прирост инвестиций в основной капитал, %	6,00	4,50	5,00	5,90
Прирост реальных доходов населения, %	4,30	3,50	3,50	4,00
Доходы федерального бюджета (% ВВП)	18,65	19,40	19,60	19,90
Расходы федерального бюджета (% ВВП)	22,67	20,81	19,31	18,82
Профицит / дефицит (–) федерального бюджета (% ВВП)	–4,02	–1,41	0,29	1,08
Экспорт (млрд долл.)	398,0	460	473	488
Импорт (млрд долл.)	248,8	316	368	418
Торговое сальдо (млрд долл.)	149,2	144	106	70
Сальдо счета текущих операций (млрд долл.)	72,6	89	56	10
Сальдо счета капитальных операций (млрд долл.)	–30,5	0,0	15,0	30,0
Сальдо платежного баланса (млрд долл.)	36,8	84,2	65,5	35,5
Внешний долг частного сектора (млрд долл.)	436,1	440,0	450,0	490,0
Отношение долга к ВВП, %	29,8	25,3	22,3	21,6
Объем международных резервов (млрд долл.)	479,4	569	639	680
Номинальный обменный курс рубля к доллару (руб./долл.)	30,36	29,40	28,8	28,5
Номинальный обменный курс рубля к евро (руб./евро)	40,27	38,22	37,44	37,05
Индекс реального эффективного курса рубля (июль 1998 = 100)	122,6	134,2	142,7	149,3
Темп прироста ИПЦ, %	8,8	8,3	7,3	6,6

Окончание таблицы 23

1	2	3	4	5
Темп прироста резервных денег, %	26,64	22,67	16,71	15,52
Темп прироста М2, %	28,51	24,51	23,71	19,88
Монетизация (М2/ВВП), %	45,3	49,0	53,4	57,6
Государственный долг (% ВВП), %	8,8	9,3	8,5	8,0

Таблица 24

Сценарий бюджетной экспансии

	2010	2011	2012	2013
Цены на нефть («Urals», долл./барр.)	78,2	100,0	102,0	104,0
Темп прироста реального ВВП, %	4,00	3,10	3,60	4,10
Номинальный ВВП (млрд руб.)	44491	51452	58883	66139
ВВП (млрд долл.)	1465	1750	2045	2281
Прирост инвестиций в основной капитал, %	6,00	4,20	4,50	4,90
Прирост реальных доходов населения, %	4,30	3,90	3,90	4,40
Доходы федерального бюджета (% ВВП)	18,65	19,40	19,40	19,30
Расходы федерального бюджета (% ВВП)	22,67	24,80	23,55	24,65
Профицит / дефицит (-) федерального бюджета (% ВВП)	-4,02	-5,40	-4,15	-5,35
Экспорт (млрд долл.)	398,0	460	473	487
Импорт (млрд долл.)	248,8	319	377	425
Торговое сальдо (млрд долл.)	149,2	141	95	62
Сальдо счета текущих операций (млрд долл.)	72,6	86	45	2
Сальдо счета капитальных операций (млрд долл.)	-30,5	0,0	0,0	0,0
Сальдо платежного баланса (млрд долл.)	36,8	80,5	40,1	-2,8
Внешний долг частного сектора (млрд долл.)	436,1	440,0	450,0	460,0
Отношение долга к ВВП, %	29,8	25,1	22,0	20,2
Объем международных резервов (млрд долл.)	479,4	565	610	612
Номинальный обменный курс рубля к доллару (руб./долл.)	30,36	29,40	28,8	29
Номинальный обменный курс рубля к евро (руб./евро)	40,27	38,22	37,44	37,70
Индекс реального эффективного курса рубля (июль 1998 = 100)	122,6	134,9	144,8	150,9
Темп прироста ИПЦ, %	8,8	8,9	8,3	7,9
Темп прироста резервных денег, %	26,64	22,05	20,08	20,53
Темп прироста М2, %	28,51	21,40	17,63	18,01
Монетизация (М2/ВВП), %	45,3	47,6	48,9	51,4
Государственный долг (% ВВП)	8,8	13,0	16,9	21,4

Полученные количественные значения динамики основных показателей социально-экономического развития РФ и денежной сферы в случае реализации **Базового сценария** показывают, что положительные темпы роста реального ВВП до конца 2013 г. не превысят 3,0%. К концу 2013 г. реальный ВВП РФ только на 4,3% превысит уровень 2008 г. Тем не менее ВВП на душу населения России в 2013 г. (по текущему курсу), с

учетом роста реального курса рубля и сокращения численности населения РФ, превысит уровень 2008 г. примерно на 20%.

Восстановление роста экономики обеспечивается как за счет стабильных цен на нефть, находящихся в достаточно комфортном для экономики России диапазоне, так и благодаря возобновлению притока иностранного капитала в страну, что обеспечит финансирование инвестиционных потребностей российских компаний. При этом в части инвестиций в основной капитал кризисные явления к концу 2013 г. полностью преодолены не будут. Уровень инвестиций в основной капитал в 2013 г. составит лишь 98,3% от уровня 2008 г. В то же время реальные располагаемые доходы населения в 2011–2013 гг. не только не сократятся, но даже увеличатся примерно на 15,9% к докризисному уровню.

Мы предполагаем, что поскольку цены на нефть будут находиться хотя и на достаточно «комфортном» (не провоцирующем валютный или финансовый кризис), но все-таки недостаточно высоком уровне, ситуация в сфере государственных финансов в рамках данного сценария останется напряженной. При принятой предпосылке о сохранении номинальных расходов федерального бюджета в размере, определенном Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», дефицит федерального бюджета сохраняется на всем рассматриваемом периоде. Средства Резервного фонда могут обеспечить финансирование дефицита федерального бюджета только в 2011 г.

Мы не предполагаем использование средств ФНБ для финансирования дефицита бюджета, что позволяет рассчитывать на накопление в нем средств в размере около 5% ВВП.

Одной из важнейших предпосылок восстановления положительных темпов роста реальных инвестиций в основной капитал и реального роста ВВП является возвращение российских компаний и банков на мировой рынок капитала, а также сохранение устойчивого притока прямых иностранных инвестиций в Россию. Согласно полученным расчетам, для обеспечения заданных темпов роста инвестиций устойчивый чистый приток частного иностранного капитала в РФ должен начаться не позднее 2012 г. в размере до 15–30 млрд долл. в год.

Необходимо отметить, что на рассматриваемом периоде мы прогнозируем рост отрицательного сальдо баланса услуг, а также платежей по факторам производства и процентных платежей. Соответственно в 2013 г. мы прогнозируем возникновение отрицательного сальдо счета текущих операций платежного баланса РФ до 15–20 млрд долл.

Поскольку мы предполагаем, что ЦБ РФ, переходя к режиму таргетирования инфляции, сократит свое участие на валютном рынке, международные резервы Банка России будут накапливаться достаточно медленно. К концу 2013 г., по нашим оценкам, их объем достигнет 550–560 млрд долл., что ниже максимальных уровней 2007–2008 гг.

Положительное сальдо платежного баланса до 2013 г. (в 2011–2012 – за счет положительного сальдо счета текущих операций, а в 2013 г. – за счет притока капитала) обеспечит поддержание стабильного курса рубля к корзине валют (предполагаем сохранение пропорции доллара и евро в бивалютной корзине как 0,55:0,45). Изменения курсов доллара и евро к рублю в таком случае определяются преимущественно изменением взаимных котировок резервных валют на мировом рынке. Рост волатильности курса рубля по отношению к доллару и евро вследствие ослабления влияния Банка Рос-

сии на курс не отражается на итоговых годовых значениях курса, так как разнонаправленные колебания гасят друг друга.

В то же время снижение годовых темпов роста ИПЦ до 6,0–6,5% позволит заметно замедлить темпы реального укрепления рубля. В частности, к концу 2013 г. реальный эффективный курс рубля укрепитя не более чем на 20% по отношению к середине 2008 г., или на 25% по отношению к концу 2008 г. Соответственно мы предполагаем сохранение положительной динамики объемов российского экспорта на фоне стагнации цен на сырье на мировых рынках. Импорт будет расти более высокими темпами, чем экспорт на протяжении всех рассматриваемых лет, и уже в 2011 г. превысит рекордные значения 2007 г.

Модель предполагает достаточно серьезные изменения в денежно-кредитной сфере российской экономики. Во-первых, как уже было сказано, модель свидетельствует о заметном снижении инфляции.

Во-вторых, изменение режима денежной политики Банка России означает расширение его операций на рынке государственных ценных бумаг (из-за необходимости финансировать дефицит федерального бюджета не только за счет средств Резервного фонда или внешних заимствований), а также активное рефинансирование ЦБ РФ коммерческих банков под покупаемые Центробанком в свой портфель ценные бумаги (например, корпоративных облигаций) и выдачу обеспеченных залогом кредитов коммерческим банкам на длительные сроки (не менее 1 года).

Следствием изменения основных инструментов политики денежных властей должен стать рост реальных процентных ставок в экономике. Так, реальная процентная ставка по кредитам нефинансовому частному сектору на срок до 1 года будет находиться в диапазоне 1,5–2,0% в 2011–2013 гг. При этом мы предполагаем рост до 2,6–2,7 денежного мультипликатора (отношение М2 к резервным деньгам). Иными словами, в рассматриваемый период возобновляется активный рост кредитной экспансии банковского сектора, наблюдавшейся до кризиса 2008 г.

Подводя итог анализу **Базового сценария**, необходимо отметить его следующие основные характеристики:

1. Восстановление объема реального ВВП на докризисном уровне только к концу 2012 г., объем реальных инвестиций не восстанавливается до значений 2008 г.;
2. Возвращение российских компаний на мировой рынок капитала;
3. Обязательный переход к новым механизмам обеспечения денежного предложения ЦБ РФ и рост реальной стоимости денег в экономике;
4. Сохранение условий для дефицита федерального бюджета, полное использование средств Резервного фонда и крайне медленное накопление Фонда национального благосостояния;
5. Заметное снижение инфляции на фоне укрепления реального эффективного курса рубля и высоких темпов роста денежной массы и монетизации экономики России.

В рамках **Оптимистического сценария** повышение средних цен на нефть (сорт «Urals») до 100 долл./барр. в 2011 г. и 102–104 долл./барр. – в 2012–2013 гг. позволяет повысить темпы роста российской экономики до 3,5–4,5% в год. Таким образом, к концу 2013 г. реальный ВВП будет примерно на 7% выше, чем в 2008 г. ВВП на душу населения (в долларах по текущему курсу) увеличится в 2012 г. по сравнению с 2007 г. примерно на 40%, до 16–16,5 тыс. долл.

В данном сценарии на рубеже 2012–2013 гг. удастся восстановить реальный объем инвестиций в основной капитал на докризисном уровне.

Высокие цены на мировых сырьевых рынках позволяют обеспечить доходы федерального бюджета, достаточными для финансирования расходов федерального бюджета на запланированном уровне. Более того, в 2012–2013 гг. может наблюдаться профицит федерального бюджета (до 1 п.п. ВВП), что позволит возобновить накопление средств в Резервном фонде.

Благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура в рамках данного сценария создает условия для поддержания устойчивой ситуации с платежным балансом РФ. На протяжении всего рассматриваемого периода сальдо платежного баланса, а также обеих его составляющих остается положительным. В частности, сальдо платежного баланса находится в диапазоне 35–85 млрд долл. в год, а ежегодный приток частного капитала в страну достигает 30 млрд долл.

При данном сценарии Банк России не может избежать заметного роста международных резервов, возвращаясь к политике сдерживания номинального укрепления рубля. Таким образом, к концу 2013 г. международные резервы ЦБ РФ превышают уровень 2008 г. и вырастают до 670–680 млрд долл.

Номинальный обменный курс рубля к доллару укрепляется в 2011–2013 гг. до 28,0–28,5 рублей за доллар, или примерно на 10% по отношению к среднегодовому курсу за 2010 г. В то же время инфляция (по ИПЦ) хотя и продолжает снижаться, остается выше, чем в базовом сценарии – 6,5–7,0%. Результатом этого является устойчивое реальное укрепление рубля, и к концу 2013 г. реальный эффективный курс рубля на 26–27% превысит уровень лета 2008 г.

Так как в данном сценарии мы предполагаем переход ЦБ РФ к режиму таргетирования инфляции и использование процентных ставок в качестве основного рабочего инструмента (хотя и с большим вниманием к валютному рынку), реальная стоимость денег в экономике также возрастает. По нашим оценкам, реальная ставка процента по однолетним кредитам нефинансовому сектору может составлять 1,0–1,5%. Монетизация экономики при этом возрастает, как и в базовом сценарии, примерно до 60% ВВП.

Таким образом, основными отличиями **Оптимистического сценария** от **Базового сценария** являются:

1. Более быстрое восстановление реального объема ВВП, превышение докризисного уровня по инвестициям в основной капитал;
2. Благоприятная ситуация с платежным балансом и его составляющими, быстрое накопление международных резервов;
3. Возврат к политике профицита федерального бюджета и накопления средств в Резервном фонде;
4. Медленное снижение инфляции, быстрое реальное и номинальное укрепление курса рубля на фоне высоких темпов роста денежной массы и монетизации экономики России;
5. Ограниченные возможности Банка России по переходу к инфляционному таргетированию, необходимость уделять больше внимания ситуации валютном рынке.

В **Сценарии бюджетной экспансии**, несмотря на благоприятные внешние условия, сохраняется дефицит бюджета на уровне 5–5,5% ВВП, что отрицательно сказывается на темпах экономического роста и реальных инвестициях в экономике. Так, темпы роста

реального ВВП и инвестиций в основной капитал в данном сценарии примерно на 0,5–1 п.п. ниже, чем в оптимистическом сценарии.

Финансирование дефицита федерального бюджета за счет рыночных заимствований ведет к повышению реальной ставки процента для заемщиков (до 2,5–3 п.п. на внутреннем рынке), более высоким темпам инфляции (за счет конечной монетизации долга денежными властями) и низкой кредитной активности банков. Так, темпы роста ИПЦ в данном сценарии не снижаются ниже 7,9%, и, несмотря на сдерживание ЦБ РФ номинального укрепления рубля, реальный курс российской валюты к концу 2013 г. примерно на 28% выше уровня лета 2008 г. Объем государственного долга РФ в данном сценарии к концу 2013 г. достигает 21–21,5% ВВП, что близко к критическим значениям (с точки зрения оценки способности обслуживать такой долг при изменении рыночной конъюнктуры) для такой страны как Россия, государственные финансы которой и оценка страновых рисков сильно зависят от колебаний цен на нефть.

Укрепление курса рубля также оказывает негативное влияние на платежный баланс РФ. Вследствие быстрого роста импорта баланс счета текущих операций в 2013 г. становится нулевым, что при отсутствии притока капитала в страну (из-за низкой инвестиционной активности внутри страны и усиления рисков, связанных с ростом долга) приводит к отрицательному сальдо платежного баланса в целом и стабилизации объема международных резервов на уровне, близком к докризисному максимуму – 610 млрд долл.

Подводя итог анализу **Сценария бюджетной экспансии**, необходимо отметить, что данный сценарий фактически предполагает усиление зависимости экономики РФ от цен на нефть и формирование предпосылок для бюджетного кризиса в будущем. Отсутствие сбалансированности бюджетной системы РФ уже в пределах рассматриваемого периода (до 3 лет) является фактором, негативно влияющим на темпы экономического роста, платежный баланс, скорость снижения инфляции и ситуацию в сфере денежного обращения.

Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты

3.1. 2010 год: восстановление российского финансового рынка

В 2010 г. российский финансовый рынок продолжил восстановление, начавшееся в марте–апреле 2009 г. Между двумя кризисами в новейшей истории России (1997–1998 гг. и 2008–2009 гг.) имелись существенные различия, главное из которых в том, что кризис 1997–1998 г. был локальным, а более поздний – глобальным. Кризис конца 1990-х был усугублен явными просчетами в экономической политике российских властей. Во второй половине 2000-х гг. прежних ошибок власти удалось избежать, были накоплены финансовые резервы, однако застой в экономической политике привел к высокому уровню зависимости страны от внешнеэкономической конъюнктуры.

Кризис 2008–2009 гг. не превзошел кризис 1997–1998 гг. по глубине падения биржевых индексов (см. *табл. 1*). Во время первого кризиса индекс РТС упал на 91,3%, индекс ММВБ на 73,0%; глубина падения обоих индексов в 2008–2009 гг. составила соответственно 78,2% и 68,2%. По длительности падения цен акций последний кризис был менее продолжительным, чем его предшественник. В 1997–1998 гг. индекс РТС падал в течение 14 месяцев, ММВБ – 13 месяцев; продолжительность падения данных индексов в 2008–2009 гг. составила соответственно 8 и 7 месяцев. Это в основном связано с тем, что во время текущего кризиса цена нефти снизилась до дна в течение всего 5 месяцев, тогда как при прошлом кризисе снижение цены на нефть продолжалось 24 месяца (см. *рис. 6* далее по тексту).

Таблица 1

Количественные параметры финансовых кризисов
1997/98 гг. и 2008/09 гг. в России

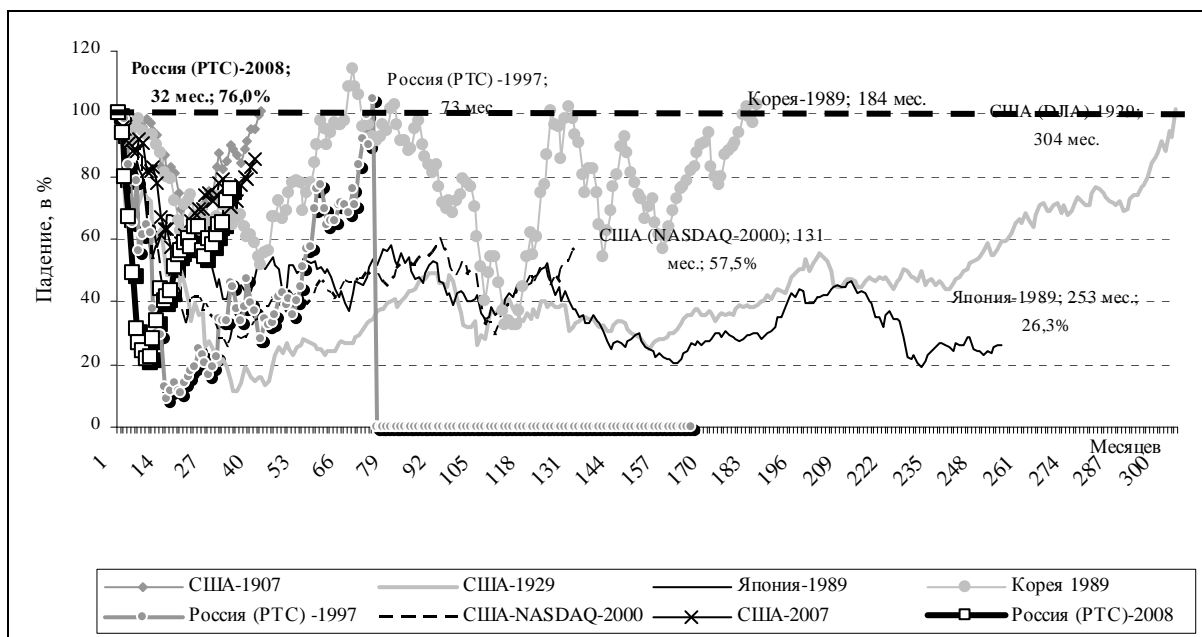
	Кризис 1997/98 гг.	Кризис 2008/09 гг.
1. Падение от пика		
1.1. Глубина, %		
Индекс РТС	-91,3	-78,2
Индекс ММВБ	-73,0	-68,2
1.2. Продолжительность, месяцев		
Индекс РТС	14	8
Индекс ММВБ	13	7
2. Восстановление, месяцев		
Индекс РТС	59	24
Индекс ММВБ	8	25

Источник: по данным РТС и ММВБ по состоянию на 31.01.2011 г.

Во время двух рассматриваемых кризисов по-разному шло восстановление фондовых индексов ММВБ и РТС. Во время кризиса 1997–1998 гг. из-за 5-кратной девальвации рубля рублевый индекс ММВБ восстановился до пикового предкризисного значения всего за 8 месяцев, а восстановление валютного индекса РТС заняло 59 месяцев. В 2008–2009 гг. рубль был девальвирован примерно на 50%, при этом в ходе последующего укрепления была отыграна примерно половина от его обесценения. По этой при-

чине оба индекса сейчас восстанавливаются примерно одинаковыми темпами – индекс РТС 24 месяца подряд, а индекс ММВБ – 25 месяцев. На начало 2011 г. восстановление пока не завершилось, по состоянию на 31 января 2011 г., индексы РТС и ММВБ достигали соответственно 76,0% и 89,5% от своих пиковых значений до кризиса. При таких темпах восстановления рынка в 2011 г. оба индекса, скорее всего, достигнут своих предкризисных значений, поэтому срок восстановления рынка по итогам кризиса 2008–2009 гг. с большой вероятностью окажется существенно короче, чем при кризисе 1997–1998 гг.

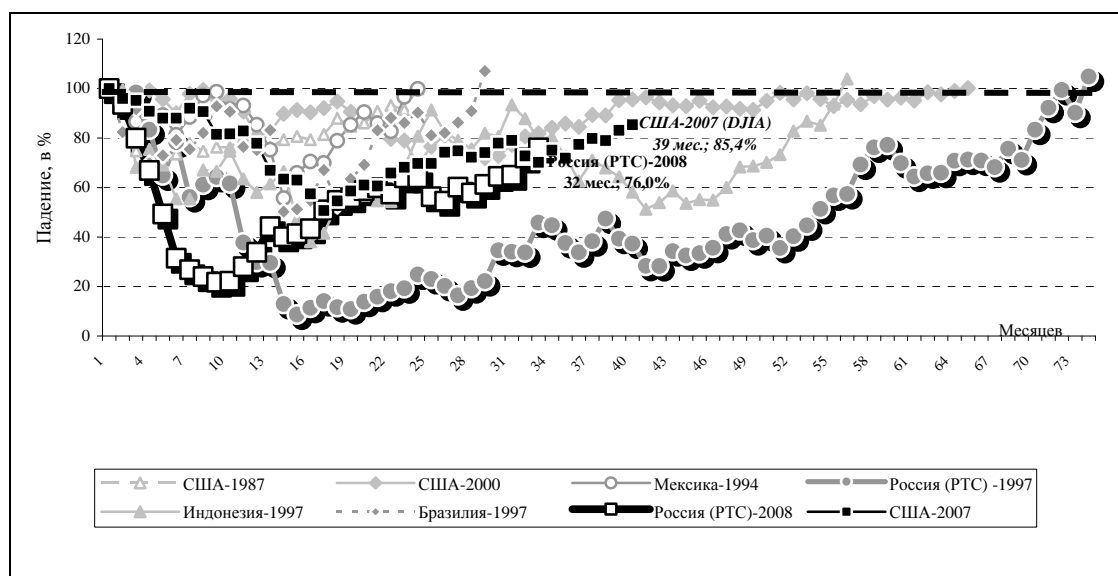
На фоне крупнейших долгосрочных финансовых кризисов последнего столетия (см. рис. 1) финансовый кризис в России 2008–2009 гг. является ярко выраженным «V-образным». По глубине падения он уступил не только российскому кризису 1997–1998 гг., являющемуся абсолютным рекордсменом по данному критерию среди самых известных кризисов в современном мире, но и обвалам американского индекса Доу Джонсон во времена «Великой депрессии» 1929–1933 гг. и японского NIKKEI 225 в конце 1980-х. Длительность цикла от падения до полного восстановления индекса РТС составляет «всего» 32 месяца. Это заметно уступает таким уже закончившимся кризисам как «Россия 1997/98» – 73 месяца, «Корея 1989» – 184 месяца и «Великая депрессия» в США – 304 месяца, а также еще далеким от завершения кризисам рынков акций американских компаний NASDAQ-2000 г. – 131 месяц и японского NIKKEI-1989, который продолжается 253 месяца



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

Рис. 1. Глубина и продолжительность долгосрочных финансовых кризисов в мире на январь 2011 г. (пик = 100%)

На фоне наиболее сильных за последние десятилетия краткосрочных финансовых потрясений, таких как кризисы «голубых фишек» в США в 1987 г. и 2007 г., падения индекса DJIA в 2000 г., мексиканского 1994 г., индонезийского 1997 г. и бразильского 1997 г. кризисов, нынешний российский кризис является более глубоким, но средним по продолжительности (рис. 2).



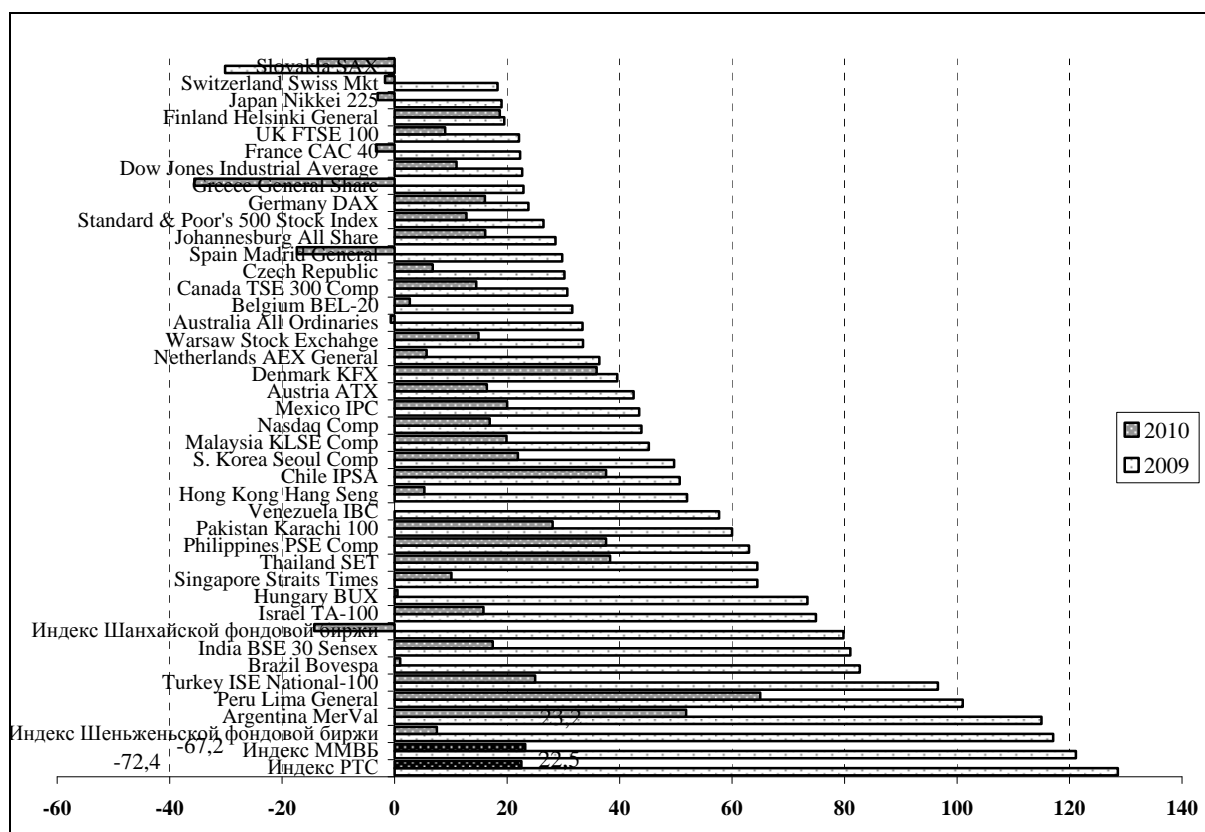
Источник: по данным РТС, ММВБ и www.finance.yahoo.com

Рис. 2. Глубина и продолжительность краткосрочных финансовых кризисов в мире на январь 2011 г. (пик = 100%)

Кризис 2008–2009 гг. подтвердил статус российского рынка акций как одного из самых рискованных в мире. Он падает глубже других, но и восстанавливается более быстрыми темпами. В 2008 г. по глубине падения индексы РТС и ММВБ, составляющей соответственно $-72,4\%$ и $-67,2\%$, опередили все известные фондовые рынки в мире. Наоборот, в 2009 г., как показано на рис. 3, российские индексы принесли самую высокую доходность, индекс РТС вырос на $128,6\%$, индекс ММВБ – на $121,1\%$. В 2010 г. индекс РТС вырос на $22,5\%$, индекс ММВБ – на $23,2\%$, что позволило российскому рынку акций войти в десятку наиболее доходных рынков в мире.

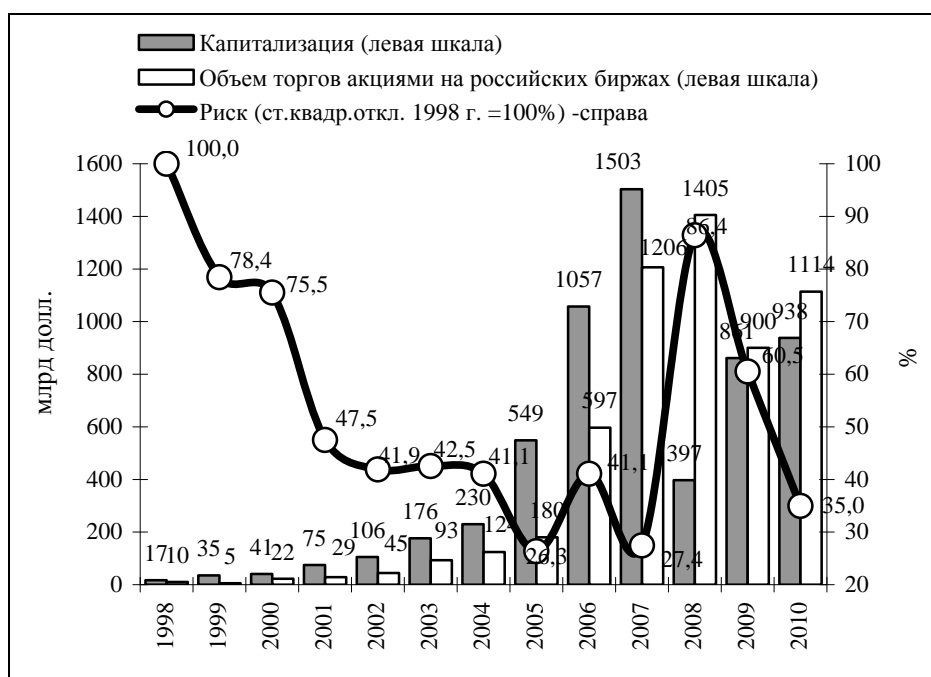
В 2010 г. капитализация российских компаний составила 938 млрд долл., увеличившись на $8,9\%$ по сравнению с предшествующим годом (рис. 4). Объемы торгов акциями на российских биржах в 2010 г. достигли 1114 млрд долл., что на $23,8\%$ выше показателя прошлого года. Однако пиков объемов продаж 2007 г. в размере 1206 млрд долл. и 2008 г. – 1405 млрд долл. пока достичь не удалось. Это связано с двумя факторами. Цены акций большинства эмитентов пока не восстановились до докризисного уровня. И, как будет показано дальше (рис. 8), в 2010 г. объемы привлечения средств в международные фонды акций, чья активность сильно влияет на динамику российских фондовых индексов, согласно статистике аналитического ресурса Emerging Market Portfolio Research (EMPR) лишь в конце года вышли на докризисный уровень. Сдерживающее влияние на рост объемов биржевых торгов акциями оказало замедление роста числа активных внутренних инвесторов на бирже¹ и меры, которые с середины 2010 г. стали предпринимать ФСФР России и фондовая биржа ММВБ по упорядочиванию роста торговли с помощью роботов.

¹ Мазунин А., Смородская П. Фондовый рынок физлицом не вышел. Число брокерских счетов свидетельствует о снижении спроса на биржевую торговлю. Коммерсантъ, 23 декабря 2010 г.



Источник: по данным РБК и Всемирной Федерации бирж.

Рис. 3. Доходность мировых фондовых индексов в 2009–2010 гг., %

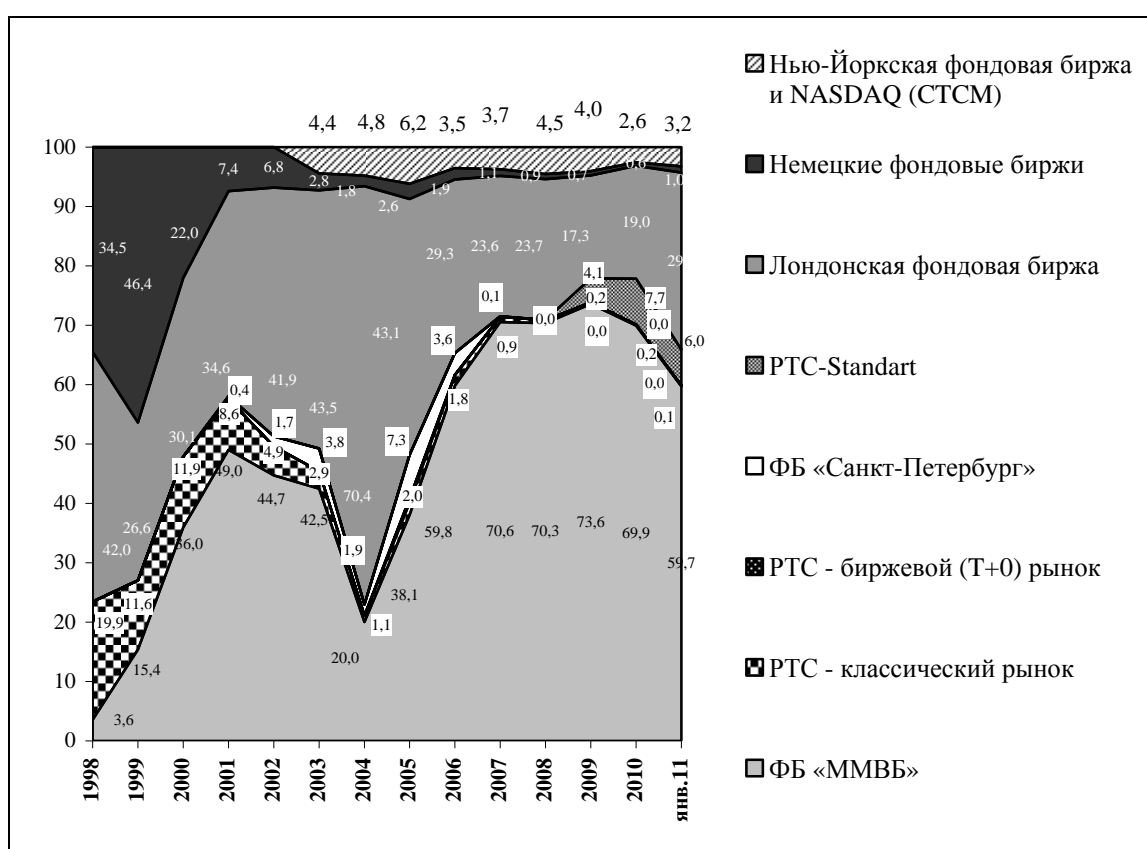


Источник: по данным ОАО «РТС», S&P, МВФ.

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

Как и во время кризиса 1997–1998 гг. начало кризиса 2008–2009 гг. было сопряжено с существенным ростом волатильности рынка акций. В 2008 г. показатель стандартного отклонения дневной доходности индекса РТС составил 86,4% от уровня показателя 1998 г., в то время как в 2007 г. он достигал лишь 27,4%. В 2010 г. показатель волатильности акций снизился до 35,0% от уровня 1998 г. Это примерно соответствует его среднегодовому уровню в 2004–2007 гг., когда российский рынок акций устойчиво рос.

В 2010 г. российскому биржевому рынку акций удалось удержать конкурентные позиции по объему торгов акциями российских АО среди своих глобальных конкурентов. Об этом свидетельствуют данные о соотношении объемов торгов акциями и депозитарными расписками на акции российских компаний на национальных биржах и зарубежных фондовых биржах, приводимые на рис. 5.



Источник: расчеты по данным фондовых бирж.

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

В 2010 г. доля российских фондовых бирж в организации торгов акциями и расписками на акции российских компаний сохранилась на том же уровне, что и в 2009 г., т.е. 77,9%. Главным событием здесь стало заметное повышение доли биржи РТС в объеме сделок с акциями, которая выросла с 4,3% в 2009 г. до 8,0% в 2010 г. Данный сдвиг произошел за счет роста популярности секции торгов RTS-Standard, которая коренным образом изменила систему торгов и расчетов на российском биржевом рынке акций, впервые позволив отказаться от архаичной системы предварительного депонирования активов участниками торгов до открытия торговой сессии. Попытка ФБ ММВБ ввести

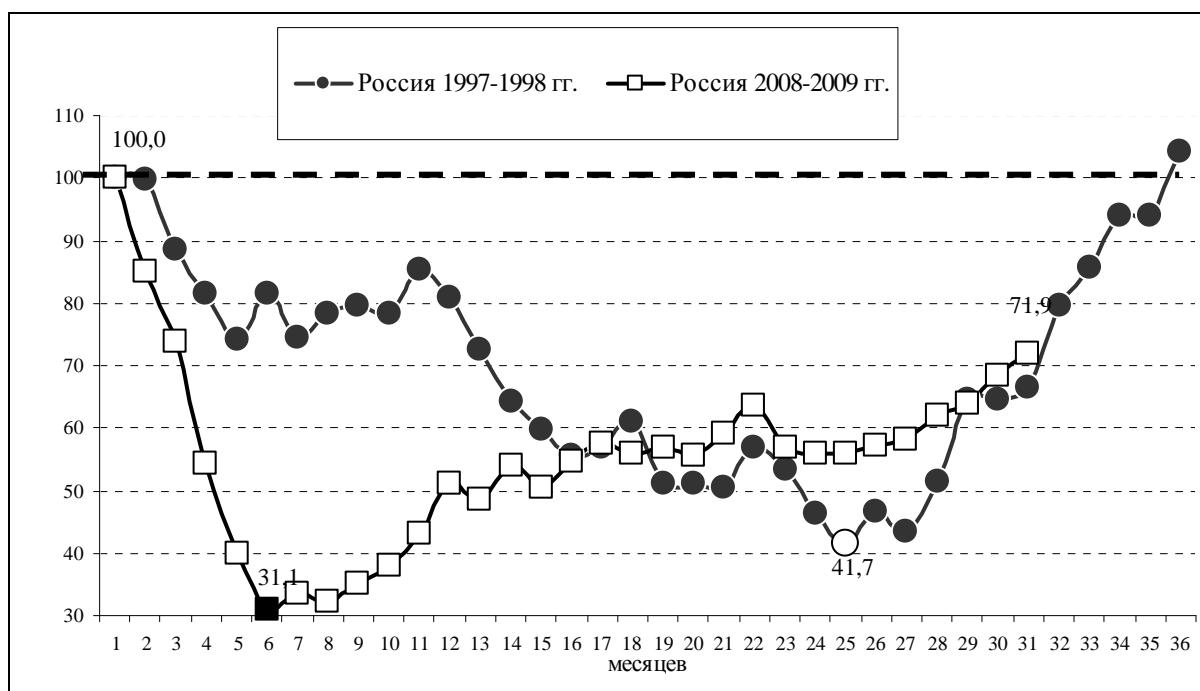
в 2010 г. альтернативную RTS-Standard (RTSS) систему ММВБ+ пока не смогла изменить расклад сил. Вместе с тем, переход от системы гарантирования расчетов по биржевым сделкам от предварительного резервирования активов к системе гарантий исполнения сделок на момент «Т+N» клиринговым центром, поставил участников рынка перед дилеммой модернизации собственных систем гарантирования клиентских сделок. Эффективно сделать это можно лишь на основе объединения систем гарантирования сделок обеих фондовых бирж, что стало одним из факторов ускоривших принятие решение о слиянии бирж ММВБ и РТС.

3.2. Факторы, определяющие динамику российского рынка акций

Анализ кризиса 2008–2009 гг. и последующего восстановления финансового рынка позволяет более ясно представить ключевые факторы, влияющие на цены российских акций. Одним из таких факторов является цена нефти. Во время обоих кризисов серьезное падение нефтяных цен в итоге приводило к обвалу российского фондового рынка. Более того, падение цен акций, как правило, упреждает снижение нефтяных цен, поскольку международные инвесторы очень внимательно следят за перегретостью тех или иных локальных рынков и выводят вложения при малейших признаках изменения тенденций.

Как было отмечено выше, в комментариях к *табл. 1*, более продолжительное падение индекса РТС в 1997–1998 гг. по сравнению с падением индекса РТС в 2008 г. было обусловлено тем, что снижение нефтяных цен во время первого кризиса продолжалось 24 месяца, в то время как в 2008–2009 гг. нефть падала всего 5 месяцев (*рис. 6*). Вместе с тем после 1998 г. цена нефти восстановилась за 11 месяцев, в то время как после обвала 2008 г. по состоянию на январь 2011 г. цена на нефть не может достичь прежних пиков уже 25 месяцев, и пока она достигла лишь 72,2% пика июня 2008 г. Если после кризиса 1990-х гг. цена на нефть, как показало будущее, имела практически 20-кратный потенциал роста, то в настоящее время, несмотря на то, что фондовый рынок восстанавливается значительно быстрее, потенциал роста нефтяных цен на ближайшие годы, практически исчерпан. Более того, если взять за основу разработанные Минэкономразвития России сценарные условия и основные параметры долгосрочного прогноза социально-экономического развития РФ на период до 2030 г. (далее – *Сценарные условия-2030*), то достижение ценами на нефть пика 2008 г. может состояться лишь к 2030 г.¹. В то же время необходимо понимать, что прогнозирование цен на нефть является самостоятельной чрезвычайно сложной задачей, удовлетворительно решать которую не научился пока никто.

¹ Кувшинова О., Товкайло М. Растить или копить. Ведомости 10 февраля 2010 г. На сайте газеты «Ведомости» к данной публикации прикладывался текст Пояснительной записки Минэкономразвития к Сценарным условиям.

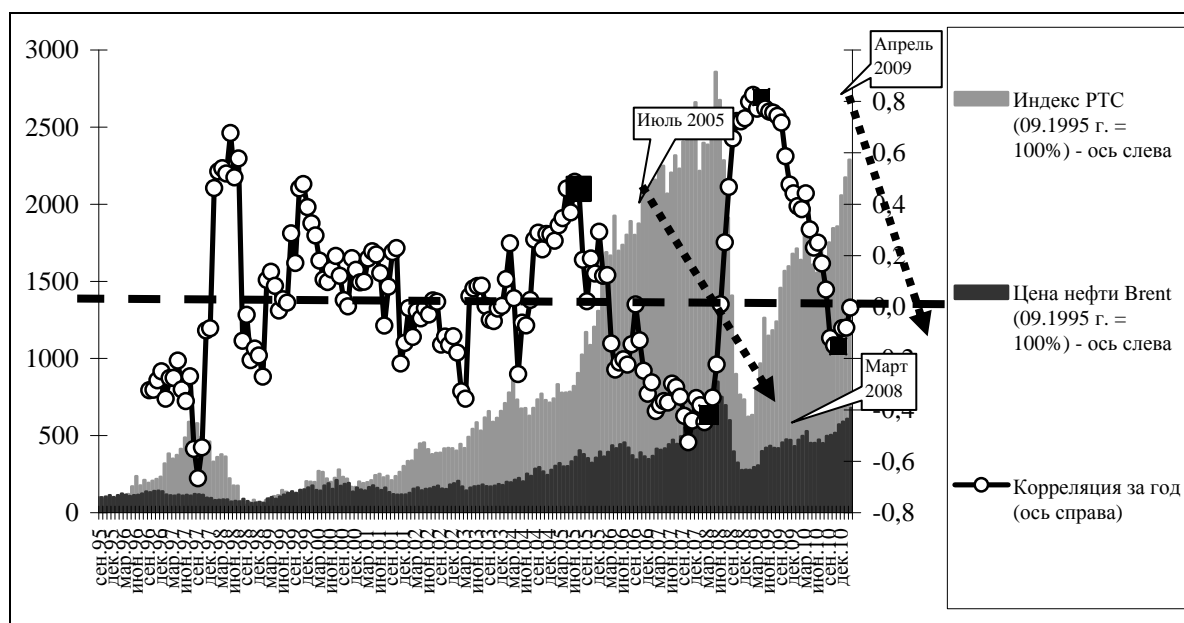


Источник: по данным IFS МВФ.

Рис. 6. Падение и восстановление цены нефти Brent во время финансовых кризисов в России (пик цены = 100%)

О взаимосвязанности динамики цен на нефть и фондовых индексов свидетельствуют данные рис. 7, на котором приводятся результаты изменений коэффициента корреляции между месячными относительными изменениями индекса РТС и нефтяных цен марки Brent в течение 12-месячного периода. Особенностью скользящей корреляционной кривой является то, что она отражает усиление или ослабление связи между двумя показателями с запаздыванием на 12 месяцев.

Корреляция относительных изменений цен нефти и индекса РТС имеет явно циклический характер. По мере движения индекса к предкризисному пику или сразу после прохождения пика до наступления острой фазы кризиса коэффициент корреляции вдруг резко снижается и становится отрицательным. Иными словами, цена нефти и значение индекса неожиданно начинают меняться разнонаправленно. Во время обвала рынка акций положительная корреляция между изменениями индекса и нефтяными ценами восстанавливается. По мере достижения дна кризиса корреляция опять устремляется к минус единице.



Источник: рассчитано по данным IFS IMF и фондовой биржи РТС.

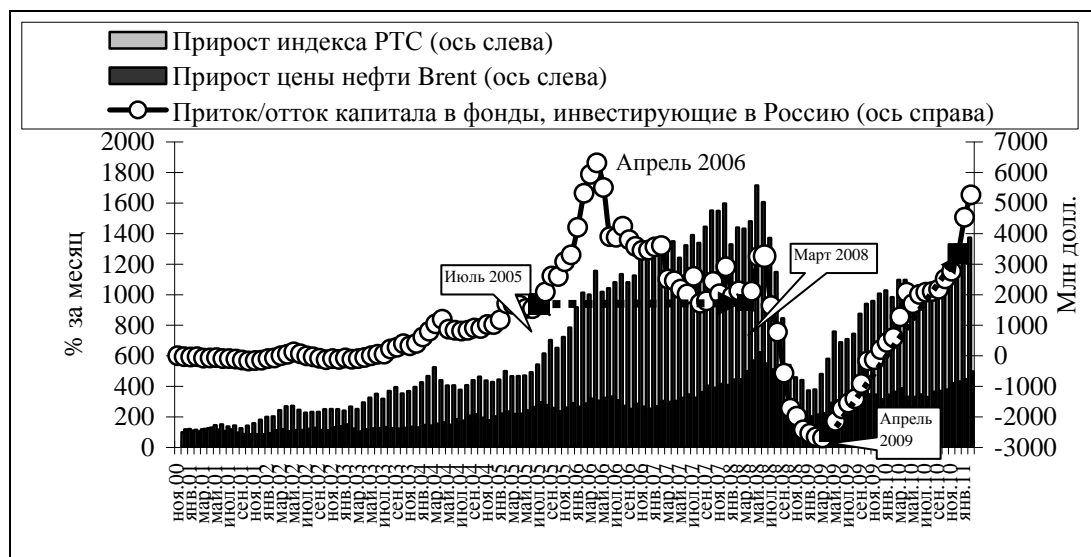
Рис. 7. Корреляция между изменениями индекса РТС и цены нефти Brent с сентября 1995 г. по февраль 2011 г.

Во время кризиса 1997–1998 гг. индекс РТС достиг пика в июле 1997, до этого момента коэффициент корреляции был в отрицательной зоне от $-0,21$ до $-0,36$. В августе–октябре 1997 г. коэффициент еще упал до уровней $-0,55$ до $-0,67$. Затем в течение нескольких месяцев он находился в районе нуля. В январе–июле 1998 г. во время острой фазы кризиса коэффициент корреляции достиг уровней $0,46$ – $0,68$, т.е. цены нефти и акций падали синхронно. В сентябре 1998 г. индекс РТС достиг дна на уровне 43,8 пункта. С августа 1998 г. в течение следующего года корреляция между изменениями цен нефти и индекса была близка к нулю, что говорит об отсутствии синхронности в движении показателей.

После кризиса конца 1990-х российский фондовый рынок практически непрерывно рос с конца 2001 по май 2008 г. Однако в динамике корреляции наиболее заметной точкой является **июль 2005 г.**, когда произошло резкое изменение тренда данного показателя. С августа 2004 г. по июль 2005 г. коэффициент корреляции держался на уровне от $0,22$ до $0,49$. С августа 2005 г. по **март 2008 г.** коэффициент корреляции стабильно снижался, достигнув значения $-0,53$ в октябре 2007 г. То есть с августа 2005 г. вплоть до начала обвала рынка акций со второй половины 2008 г. цены акций и нефти менялись в разных направлениях. С апреля 2008 г. почти на 2-летний период коэффициент корреляции стал позитивно высоким, достигнув максимума в размере $0,82$ в **апреле 2009 г.** С мая 2009 г. корреляция стала ослабевать и снизилась до уровней от $-0,08$ до $-0,15$.

По нашему мнению, цикличность корреляции относительных изменений цен нефти и акций российских компаний объясняется существенным воздействием на данные акции оттоков и притоков средств иностранных портфельных инвесторов. Наиболее корректным показателем указанных потоков являются данные информационного ресурса EPMR, раскрывающие еженедельные и ежемесячные притоки и оттоки средств из ино-

странных инвестиционных фондов, инвестирующих в акции российских эмитентов¹. На рис. 8 приводятся данные о приросте цен нефти, акций в увязке с суммами притоков и оттоков средств из иностранных фондов, вкладывающих средства в Россию.



Источник: рассчитано по данным IFS IMF, РТС и ресурса EMPR.

Рис. 8. Прирост индекса РТС, цены нефти, приток (отток) средств в фонды, инвестирующие в Россию

Данные о движении иностранного капитала позволяют понять, почему пропала корреляция между изменениями цен акций и нефти в июле 2005 г. – марте 2008 г., а также с апреля 2009 г. до конца 2010 г.

С июля 2005 г. по апрель 2006 г. резко выросли объемы привлечения средств инвестиционными фондами, инвестирующими в Россию. Всего за 10 месяцев данные фонды привлекли 4,8 млрд долл. новых ресурсов. За это же время цена нефти изменилась всего с 66,68 долл. за баррель до 69,00 долл. Всплеск притока краткосрочных инвестиций в данный период объясняется присвоением России международными агентствами инвестиционных рейтингов. Такой рейтинг был получен от FITCH 17 ноября 2004 г., от S&P 31 января 2005 г. Кроме того, 31 мая 2005 г. был оглашен судебный приговор по первому делу М.Б. Ходорковского, и многие портфельные инвесторы поверили заявлениям российских властей о том, что данный случай будет иметь исключительный характер.

Эйфория иностранных инвестиций в Россию продолжалась по апрель 2006 г., когда только за один месяц индекс РТС вырос на 15,5%. С мая 2006 г. приток средств в фонды, инвестирующие в Россию, сменился их оттоком. С мая 2006 г. по март 2008 г. из России было выведено 4,6 млрд долл. При этом за тот же период времени цена нефти

¹ Показатели притока или оттока капитала, которые регулярно раскрываются Банком России, в данном случае применительно к рынку акций обладают меньшей информационной ценностью, поскольку основную массу данных потоков составляют средства, инвестируемые на рынке рублевых инструментов с фиксированной доходностью. Возможно, органам по надзору за финансовыми рынками и монетарным властям необходимо создать национальную систему мониторинга притока и оттока средств портфельных инвесторов на рынках акций и облигаций, поскольку ресурс EMPR является платным, и его данные не доступны для большинства российских инвесторов и представителей органов власти.

выросла с 73,28 долл. за баррель до 112, 71 долл. за баррель. Вероятнее всего данный отток был спровоцирован растущими опасениями аналитиков по поводу рисков переоцененности развивающихся рынков в связи с появлением первых признаков кризиса на рынке необеспеченных ипотечных ценных бумаг. В августе 2006 г. было зафиксировано первое существенное снижение цен на жилую недвижимость в США, а в сентябре 2006 г. американский профессор Н. Рубини на конференции МВФ публично заявил о надвигающемся финансовом кризисе в США.

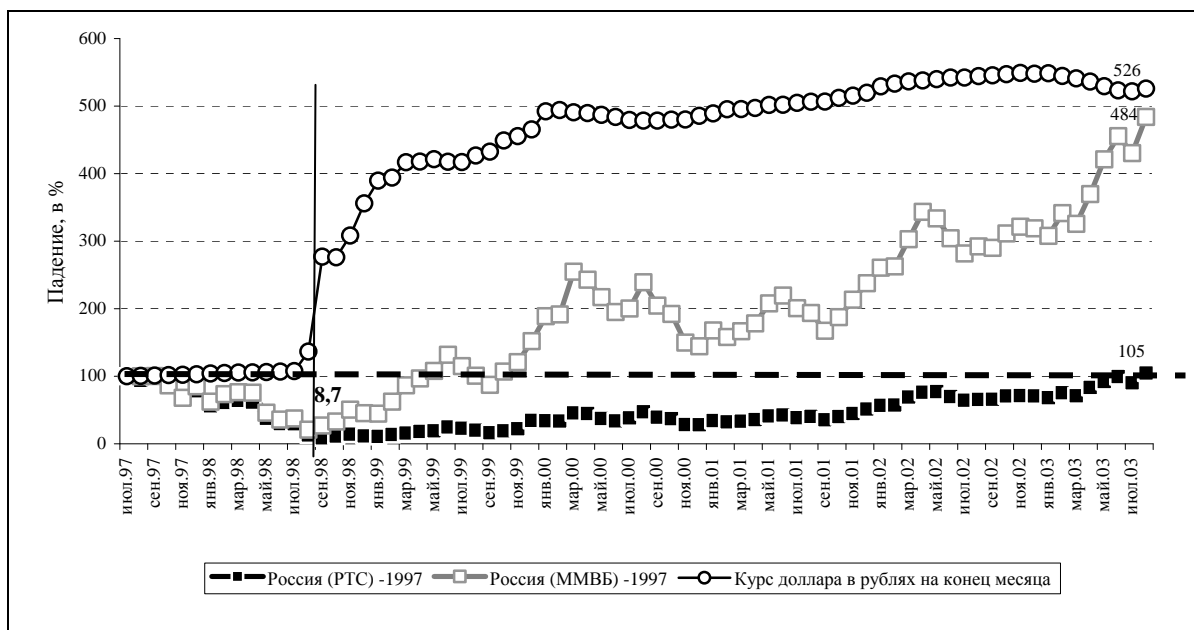
Отток портфельных инвестиций из России, начавшийся в мае 2006 г., лишь на три месяца в середине 2008 г. был прерван притоком средств в данные фонды в апреле, мае, июне 2008 г., видимо, под влиянием бурного предкризисного роста нефтяных цен. С июля 2008 г. по март 2009 г. из фондов, инвестирующих в Россию, вкладчики вывели 6,0 млрд долл. За этот же период среднемесячная цена нефти упала со 123,45 долл. до 65,80 долл. за баррель. В результате корреляция индекса и цен нефти повысилась до 0,83 в марте 2009 г. С марта 2009 г. цена нефти стала расти, с апреля начался приток средств в фонды, инвестирующие в Россию. По этим причинам быстро восстанавливался индекс РТС и сохранялся высокий уровень корреляции изменений цен нефти и акций.

Из 24 месяцев с апреля 2009 г. по февраль 2011 г. только в одном месяце был зафиксирован вывод средств из иностранных фондов акций. Всего же за это время в данные фонды поступило 9,1 млрд долл. средств вкладчиков. Несмотря на то, что среднемесячные цены нефти выросли с 65,8 долл. за баррель в апреле 2009 г. до 112,1 долл. за баррель в феврале 2011 г. данный рост был нестабильным из месяца в месяц в отличие от устойчивого роста вложений в фонды, инвестирующие в Россию. В результате корреляция между ценами нефти и ценами акций вновь уменьшилась во второй половине 2010 г.

Отличия в глубине девальвации рубля во время двух рассматриваемых кризисов обусловили разную динамику восстановления индексов РТС и ММВБ. Оценка акций в портфеле индекса ММВБ осуществляется в рублях, индекса РТС – в долларах, поэтому при более чем 5-кратной девальвации рубля¹ в 1998 г. последующее восстановление индекса ММВБ шло быстрее, чем индекса РТС (рис. 9). До докризисного пика индекс ММВБ восстановился уже к маю 1999 г., т.е. спустя всего 8 месяцев после прохождения «дна» кризиса. Восстановление индекса РТС заняло 59 месяцев после достижения им минимального значения во время кризиса.

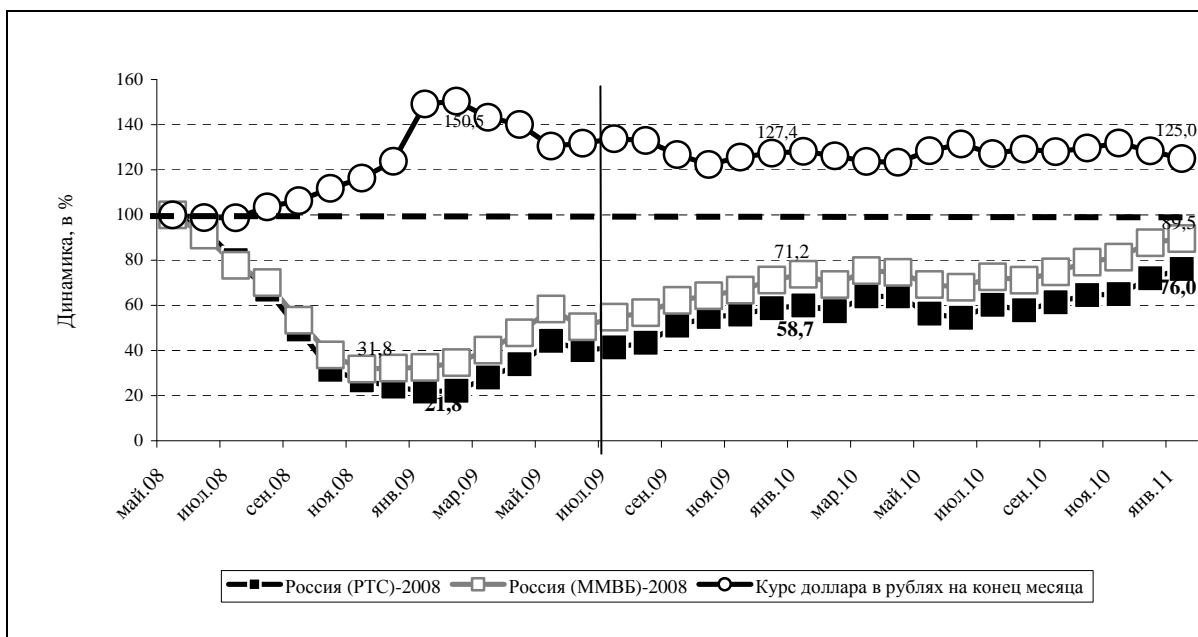
Во время кризиса 2008–2009 гг. максимальный уровень девальвации рубля составил 50% (рис. 10) с последующим укреплением рубля. По этой причине восстановление индексов РТС и ММВБ шло практически одинаково с небольшим преимуществом индекса ММВБ, который восстанавливается чуть-чуть быстрее. В январе 2011 г. индекс РТС достиг 76,0%, индекс ММВБ 89,5% от пикового значения данных индексов в мае 2008 г.

¹ В течение 1998–2003 гг.



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

Рис. 9. Изменения курса доллара, индекса РТС и индекса ММВБ во время кризиса 1997–1998 гг. (июль 1997 г. = 100%)



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

Рис. 10. Изменения курса доллара, индекса РТС и индекса ММВБ во время кризиса с мая 2008 г. по январь 2011 г. (май 2008 г. = 100%)

В последние годы внутренние российские события, как правило, слабо влияли на изменения цен акций российских компаний. Наиболее простое объяснение данному феномену следует искать в резком увеличении объемов краткосрочных иностранных инвестиций на внутреннем рынке акций, что показано на рис. 8. В этом смысле интере-

сен опыт ВЭБа по реализации антикризисных мер по поддержке внутреннего фондового рынка в 2008–2009 гг. Данная мера часто подвергается критике. Например, по мнению председателя комитета по финансовым рынкам Государственной думы Владимира Резника, данная «...мера была явно излишняя и ненужная», «это искажало реальную рыночную картину»¹. Отчасти, такую оценку обуславливает то обстоятельство, что какого-либо публичного отчета о том, как использовались данные средства, и какое реальное влияние они оказали на рынок, ВЭБ и Минфин России до сих пор не предоставили.

Известно, что в октябре 2008 г. в целях поддержки рынка акций ВЭБ получил субординированный кредит в сумме 175 млрд руб. под 7% годовых, который вернул вместе с процентами государству 15 декабря 2009 г. Данная сумма примерно эквивалентна 6 млрд долл. Именно такую же сумму – 6 млрд долл., по данным ЕМРР, вывели из фондов акций российских эмитентов иностранные инвестиционные фонды с июля 2008 г. по март 2009 г., при чем около 3,8 млрд долл. из данной суммы было выведено в с июля по сентябрь 2008 г., т.е. до того, как ВЭБ начал интервенции на финансовом рынке. До начала интервенции ВЭБа отток средств из иностранных фондов акций, инвестировавших в Россию, уже заметно стал иссякать. В апреле 2010 г. иностранные фонды стали уже привлекать новые средства на рынке.

Данные о том, когда начались и закончились интервенции ВЭБ на рынке, позволяет получить анализ торговой активности на ММВБ государственных банков и связанных с ними структур², которые приведены на *рис. 11*. Основной пик активности госструктур пришелся на октябрь–декабрь 2008 г., когда ВЭБ, видимо, приобретал акции российских эмитентов, поддерживая рынок. Как следует из годового отчета ВЭБа на 1 января 2009 г. ему принадлежал портфель ценных бумаг, приобретенных за счет средств Фонда национального благосостояния на сумму 159,7 млрд руб., т.е. более 90% средств поддержки было использовано именно в это время. За те же три месяца иностранные фонды продали акций всего на 1,9 млрд долл. или 60 млрд руб.

Как показано на *рис. 12* индекс ММВБ достиг дна в декабре 2008 г.; в октябре, ноябре и декабре 2008 г. его значения достигали 731,96, 611,32, 619,53, а в январе 2009 г. 624,9 пункта. Индекс РТС достиг дна в январе 2009 г.; в октябре, ноябре и декабре 2008 г. его значения составляли 773,37, 658,14, 589,79, а в январе и феврале 2009 г. 535,04 и 544,58 пунктов. Это говорит о том, что массированная скупка падающих по ценам акций ВЭБом в конце 2008 г., возможно, и помогла подавшимся панике, прежде всего внутренним инвесторам, быстрее избавиться от принадлежащих им акций на дне кризиса. Возможно, это и удержало российский рынок от более глубокого падения еще на несколько процентных пунктов. Но, если бы инвестиций ВЭБа в это время не было, ничего бы существенно более плохого с российским рынком акций не произошло. Те, кто поддавался панике и хотел избавиться от акций за любую цену, столкнулись бы с проблемой низкой ликвидности рынка, что, возможно, на 2–3 месяца остудило бы их пыл. После этого в марте–апреле 2009 г. экономика начала постепенно восстанавливаться, а на рынке вновь началась волна притока иностранных портфельных денег.

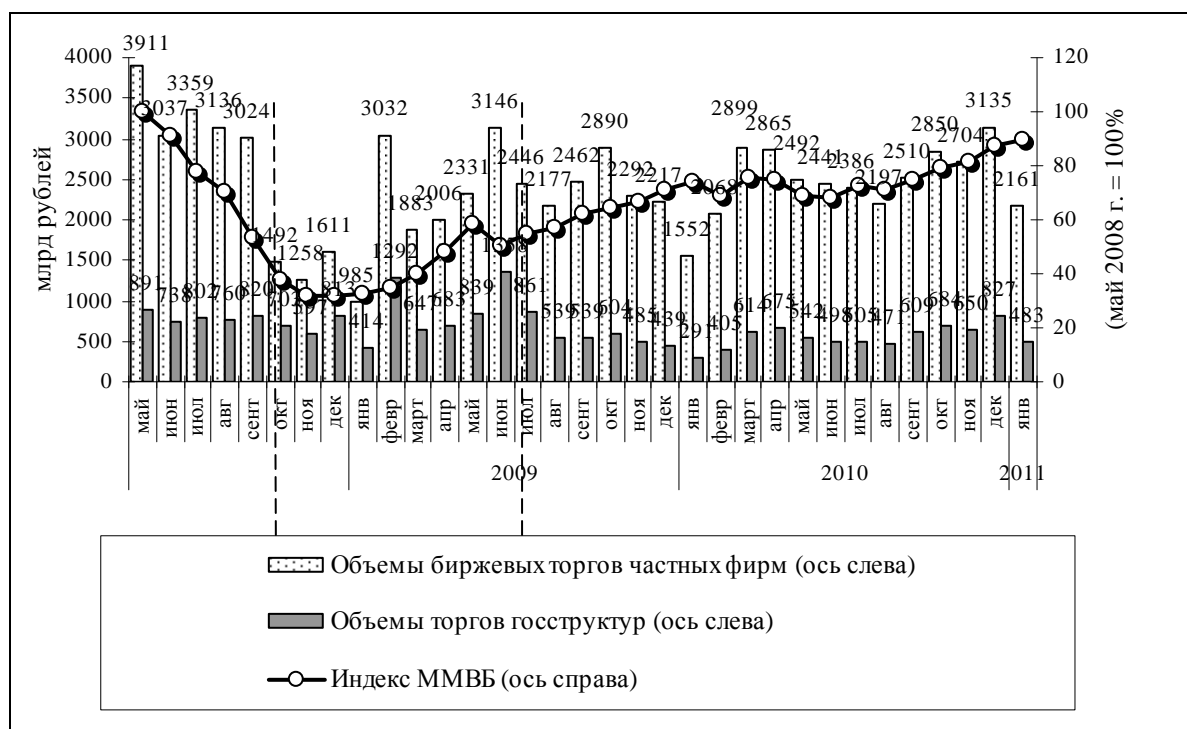
¹ Рушайло П. Разговор недели. Владислав Резник: в какой то момент придется увеличить пенсионный возраст. Коммерсантъ Деньги, №7, 21.02 – 27.02.2011 г., с.30.

² ВЭБ, ВТБ, ВТБ Капитал, ВТБ 24, Газпромбанк, Сбербанк, КИТ Финанс, Связь-банк и Банк Москвы.



Источник: расчеты по данным ММВБ

Рис. 11. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов акциями на ММВБ, %



Источник: расчеты по данным ММВБ.

Рис. 12. Динамика индекса и объемы торгов разных групп участников биржевого рынка ММВБ с мая 2008 г. по январь 2011 г.

Не очень понятна ситуация с обратной продажей акций ВЭБом. В своем годовом отчете за 2009 г. банк написал, что продал часть пакета акций, приобретенных за счет кредита из средств Фонда национального благосостояния, во второй половине 2009 г. Как следует из *рис. 11*, во второй половине 2009 г., за исключением июля месяца, на биржевом рынке акций не наблюдалось какой-либо повышенной активности государственных структур, в отличие от периода, когда ВЭБ приобретал акции. Кроме того, вывод с рынка 6 млрд долл. в июле–декабре 2009 г. должен был бы нарушить плавную восходящую динамику рынка. Но этого также не наблюдалось. Все это дает основание предположить, что далеко не весь пакет акций, приобретенных за счет ФНБ, был продан ВЭБом, а возврат Минфину России в конце декабря 2009 г. 175 млрд руб. был осуществлен за счет каких-то иных источников. В целом же можно сказать, что вмешательство государства в поддержку рынка с помощью финансовой интервенции было неоправданным. Интервенции, возможно, немного сгладили линию падения рынка, но никак не повлияли на сам тренд. В данном случае речь идет скорее об удачной «маржинальной» сделке государственного банка за счет кредита, предоставленного на льготных по срокам и стоимости условиях, чем о действительно государственной поддержке, оказанной фондовому рынку и инвесторам.

Помимо процесса восстановления капитализации и ликвидности рынка акций (*рис. 4*), происходило снижение уровня концентрации вторичного биржевого рынка акций, что свидетельствует о стабильности работы рыночного механизма ценообразования на внутреннем рынке акций. Это подтверждают данные *рис. 13*, где приводятся сведения о динамике индекса Херфиндаля – Хиршмана (ННІ)¹ по оборотам на рынке акций, корпоративных и региональных облигаций на ММВБ с января 2005 г. по февраль 2011 г. Согласно подходу ФАС рынок является низкоконцентрированным при значении ННІ менее 800, умеренно концентрированным при $800 < \text{ННІ} < 1800$, и высококонцентрированным – при ННІ более 1800.²

На протяжении последних лет российский рынок ценных бумаг являлся низко концентрированным со значением ННІ ниже 800. Лишь во время кризиса с августа 2008 г. по март 2009 г. коэффициент Херфиндаля-Хиршмана по акциям и рублевым облигациям иногда превышал значение 800. Но даже взлет ННІ по акциям в феврале 2009 г. был результатом 16 сделок, заключенных по ошибке трейдерами 2 февраля 2009 г. с обыкновенными акциями ОАО «ГАЗПРОМ» в режиме РЕПО на общую сумму 1620 млрд руб., которые затем были признаны недействительными решением Арбитражной комиссии при ЗАО ММВБ от 18 февраля 2009 г.

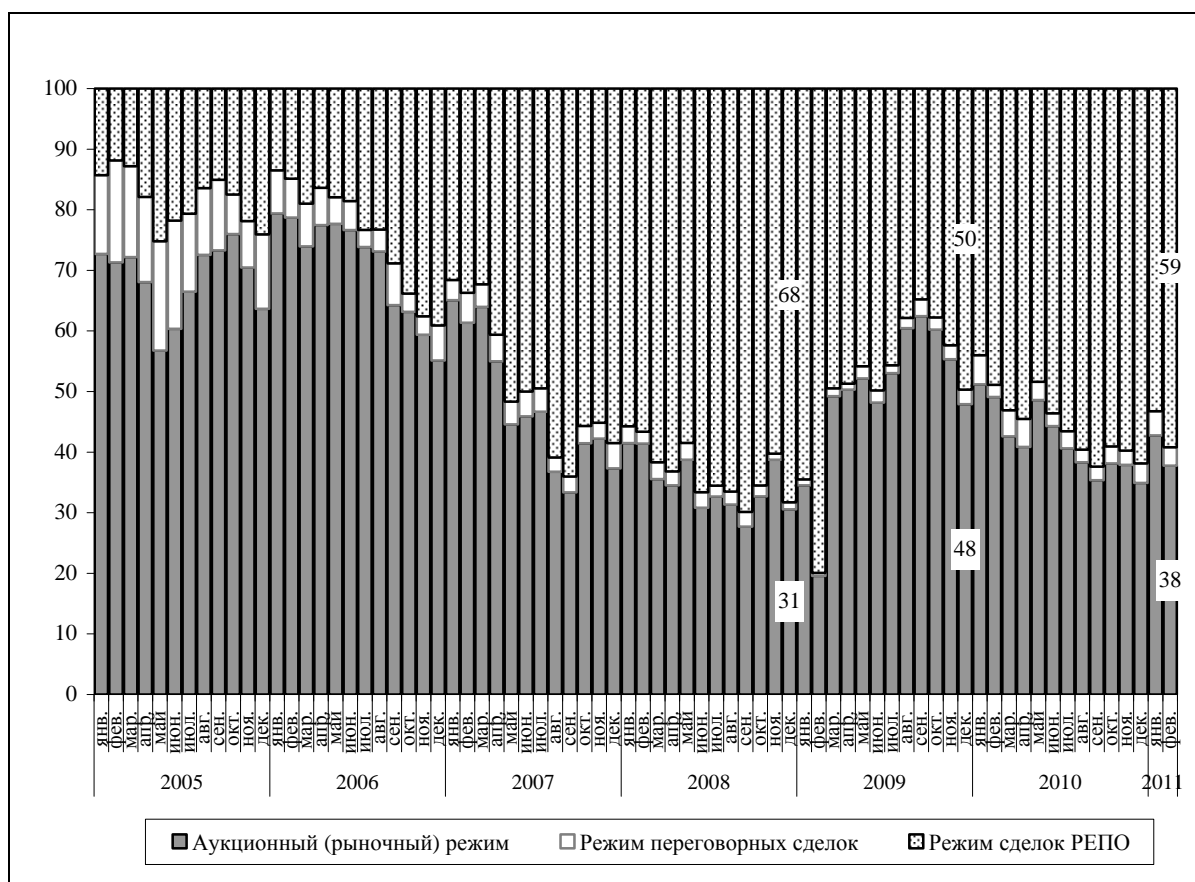
¹ Индекс концентрации рынка Херфиндаля-Хиршмана (ННІ) рассчитывается путем возведения в квадрат процентной доли на в объемах биржевых торгов каждого участника и суммированием полученных результатов:

$$\text{ННІ} = (D1)^2 + (D2)^2 + \dots + (Dm)^2,$$

где D_i - доля на рынке i -го участника, выраженная в процентах;

$i = 1, 2, \dots, m$.

² См. п. 2.6.4. Методических рекомендаций по порядку проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на рынке финансовых услуг, утвержденных Приказом МАП России от 31.03.2003 N 86.



Источник: по данным ММВБ.

Рис. 14. Структура сделок с акциями на ММВБ, %

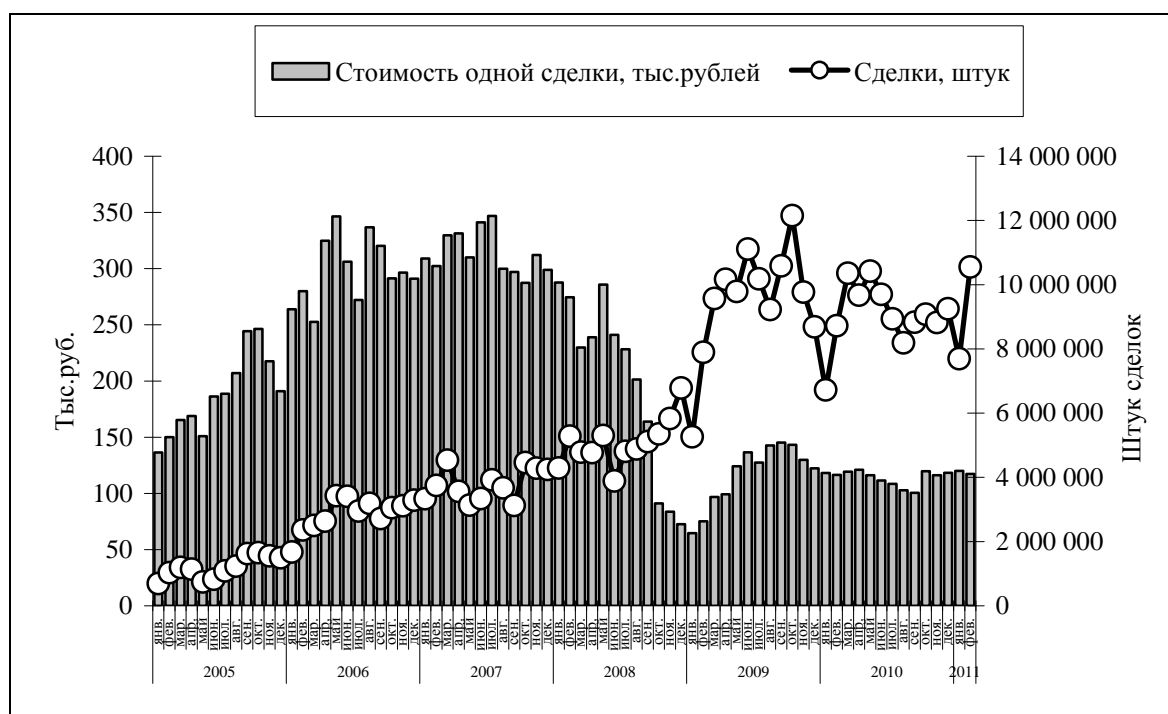
Важным направлением развития биржевого рынка акций является растущая популярность систем краткосрочной, прежде всего, алгоритмической торговли, применение торговых роботов. Об этом свидетельствуют результаты конкурсов на звание лучшего частного инвестора, проведенных биржами РТС и ММВБ во второй половине 2010 г. Победителями конкурсов стали трейдеры, применявшие торговые роботы. По данным российских бирж, которые приводит издание «Коммерсантъ», до 90% торговых заявок и 50% оборотов на срочном рынке РТС FORTS приходится на роботов; на спот-рынке акций фондовой биржи ММВБ на гиперактивные торговые роботы приходится 45% заявок и 11–13% объемов торгов. При этом 95% указанных заявок на ММВБ в последующем снимаются без заключения сделок¹. По словам В.Д.Миловидова, которые были приведены в той же статье Смородской, «... проблема алгоритмической торговли существует, большое количество роботов начинает пугать; рост их числа загружает шлюзы бирж, что теоретически может привести к технологическим проблемам»². Реагируя на данную проблему, в конце июля 2010 г. фондовая биржа ММВБ разослала своим участникам предложение одобрить поправки в правила биржевых торгов, предусматривающие идентификацию роботов, выставляющих торговые заявки в количестве,

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

² Там же.

превышающем 1% от общего числа заявок всех участников, т.е. в среднем больше 40 тысяч заявок в год. Биржа будет блокировать работу подобных сверхактивных роботов в случае, если их работа станет угрожать нормальному функционированию биржевой торговой системы. В марте 2011 г. биржа ММВБ продолжила борьбу с торговыми роботами. С 1 марта 2011 г. была введена минимальная комиссия в размере 18 коп. за сделку. Кроме того, были установлены требования по минимальному размеру лота по акциям и паям в размере не менее 1000 руб., что должно привести к укрупнению большинства лотов по выпускам акций и паев. Эти меры направлены на стимулирование заключения крупных сделок и минимизации числа сделок, с которых комиссия не уплачивается¹.

На рис. 15 приводятся данные о количестве сделок и среднем объеме одной сделки в режиме рыночных (анонимных) торгов с акциями на ММВБ. Они показывают, что за последние два года число сделок в среднем за месяц выросло с 6,8 млн в декабре 2008 г. до 10,6 млн в феврале 2011 г., или на 55,9%. При этом средний объем рыночных сделок с акциями на бирже заметно снизился, несмотря на продолжающийся процесс восстановления цен акций. В сентябре 2009 г. средний размер сделки с акциями в данном режиме торгов на ММВБ составлял 145,2 тыс. руб., а в феврале 2011 г. – 117,3 тыс. руб., что на 19,2% ниже. Развитие алгоритмической торговли в первую очередь проявляется в росте потока заявок в торговой системе. Однако заметный рост количества биржевых сделок при сокращении среднего объема сделок также свидетельствуют о росте популярности спекулятивных торговых стратегий у инвесторов.



Источник: по данным ММВБ.

Рис. 15. Рыночные сделки с акциями на ММВБ

¹ Трифионов А. ММВБ не хочет мелочиться. Ведомости, 8 февраля 2011 г.

Во время кризиса ФСФР России предпринимала решительные действия, вмешиваясь в ход торгов, пытаясь оградить участников рынка от чрезмерно рискованных операций. В связи с возросшей волатильностью рынка 18 сентября 2008 г. ФСФР ввела запрет для брокеров на сделки без обеспечения (короткие продажи). С 26 сентября 2008 г. он был отменен, но 30 сентября введен заново. Данный запрет действовал до 15 июня 2009 г. С 25 сентября 2008 г. ФСФР России также ограничила применение кредитного плеча при осуществлении маржинальных сделок¹ клиентами брокеров. С введением упомянутого ограничения регулятивного органа кредитное плечо для всех инвесторов по маржинальным сделкам было ограничено размером 1 к 1. Право на использование прежнего плеча 1 к 3 для «квалифицированных инвесторов» вновь было восстановлено при некоторых дополнительных ограничениях с 15 июня 2009 г. Введение подобных ограничений требовало наличия непрерывного и действенного надзора ФСФР России за операциями всех брокеров, что в то время реально отсутствовало². В этих условиях, в обзоре Института за 2009 г. было сделано предположение о том, что если ограничения по маржинальному кредитованию брокеры как-то соблюдали, то короткие продажи совершались, несмотря на запреты регулятора³.

В 2010 г. в сфере регулирования финансового рынка были приняты важнейшие решения, основная направленность которых заключалась в повышении требований к профессиональным участникам рынка, размеру их собственного капитала, противодействию манипулированию ценами финансовых активов, ускорению консолидации фондовой инфраструктуры, введении норм пруденциального надзора. Это можно охарактеризовать как курс на усиление роли государства на фондовом рынке, его прямого вмешательства в бизнес профучастников.

30 июля 2009 г. ФСФР России утвердила приказ «Об утверждении изменений, которые вносятся в нормативы достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, утвержденных приказом ФСФР от 24.01.07 № 07-50/пз-н». В соответствии с данным документом были повышены нормативы достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществляющих:

¹ «Маржинальными» называются сделки по приобретению клиентами брокеров ценных бумаг за счет получаемого ими кредита. В отличие от коротких продаж, применяемых для извлечения краткосрочной прибыли на падающем рынке, стратегии маржинальной торговли используются, как правило, на растущем фондовом рынке для получения дополнительной прибыли от использования кредитного плеча.

² По мнению авторов Отчета о результатах контрольного мероприятия «Проверки эффективности в 2008 году действующего законодательства и нормативной правовой база о финансовом рынке и рынке ценных бумаг в целях стабилизации финансовой системы в Федеральной службе по финансовым рынкам, в Министерстве финансов Российской Федерации (по запросу)», проведенного Счетной палатой Российской Федерации, «системный анализ ситуации на фондовом рынке государственными органами на постоянной основе не осуществляется, деятельность крупных финансовых институтов на фондовом рынке не отслеживается и не анализируется, что приводит к отсутствию у Правительства Российской Федерации и руководства страны целостной и реальной информации об обстановке и ситуации на российском финансовом рынке». Бюллетень счетной палаты РФ, 2010 г., №1, с.100. Опубликовано: http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/05-buletен_doc_files-fl-1855.pdf

³ Российская экономика в 2009 г. Тенденции и перспективы (выпуск 31) – М.: ИЭПП, 2010 г., сс.148-151.

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

В настоящее время практика усиления давления ФСФР России на бизнес финансовых посредников пока не закончилась. В марте 2011 г. на сайте ФСФР России был опубликован проект приказа по изменению лицензионных требований к регистраторам. Вместо действующего требования о том, что каждый регистратор должен обслуживать не менее 50 эмитентов с числом акционеров более 500, предполагается ввести обязанность обслуживать не менее 20 эмитентов с числом акционеров более 500 и не менее 250 тыс. ненулевых лицевых счетов. По оценкам экспертов, данному требованию не соответствуют примерно половина из 45 действующих регистраторов¹. В 2010 г. по результатам проверок ФСФР были аннулированы лицензии таким крупным регистраторским компаниям, как ОАО «Акционерный капитал» и ОАО «Центральный Московский Депозитарий». 28 августа 2010 г. была аннулирована лицензия на право осуществления деятельности в качестве специализированного депозитария у одного из лидеров отрасли коллективных инвестиций ООО «Депозитария Иркол».

Данные усилия ФСФР России, направленные на существенное повышение требований к собственному капиталу профессиональных участников рынка ценных бумаг, лежат в русле активности регулирующих органов по повышению требований к капиталу банков, страховых компаний. С января 2010 г. для банков установлено требование по капиталу в размере 90 млн руб., а с 2012 г. – 180 млн руб. В разрабатываемых ныне поправках в ГК РФ предполагается значительно повысить требования к минимальному уставному капиталу хозяйственных обществ. Общая логика данных усилий, видимо, предполагает желание повысить уровень эффективности российских компаний за счет повышения административных барьеров для входа на рынок и стимулирования сверху процессов концентрации бизнеса. Не случайно, что данные меры совпали во времени с выходом экономики и финансового рынка из кризиса и поиском новых драйверов роста эффективности бизнеса.

Оценки ФСФР России и участников фондового рынка о влиянии повышения требований к нормативам достаточности собственных средств расходятся. ФСФР России прогнозировала, что из-за новых требований в среднем рынок покинут 8–10% профучастников². По оценкам НАУФОР, из-за вступления в силу новых требований к размеру собственных средств свою деятельность прекратят более 20% профучастников³. Позиция ФСФР России по данному вопросу встретила официальные возражения со стороны

¹ Смородская П. Регистраторам выставили ненулевой счет. Коммерсантъ, 1 марта 2011 г.

² Аскер-заде Н. За маленького брокера. Ведомости, 28 июля 2010 г.

³ Смородская П. Брокеры будут жить по собственным средствам. Требования ФСФР обретают силу закона. Коммерсантъ, 1 октября 2010 г.

Федеральной антимонопольной службы (ФАС), но во властных структурах верх взяла точка зрения ФСФР России.

Данные о числе лицензированных брокеров, дилеров и участников биржевых торгов на ММВБ приведены в *табл. 2*. Они показывают, что после введения новых требований по капиталу с 1 июля 2010 г. по состоянию на 1 марта 2011 г. число брокеров сократилось на 8,2%, дилеров – на 9,4%. Число участников биржевых торгов на ММВБ даже выросло на 0,4%. Однако данные цифры пока не вполне точно говорят о силе воздействия решений ФСФР на участников рынка. С 1 июля 2011 г. их ожидает новое повышение требований по нормативу достаточности собственных средств. Кроме того, по мере проверки отчетности участников рынка о величине собственных средств волна аннулированных лицензий будет только нарастать. Поэтому ближе к реальности являются все же ориентировки НАУФОР о том, что с рынка уйдет не менее 20% компаний. Да и эта цифра представляется весьма скромной, по факту она с большой вероятностью будет существенно превышена.

Таблица 2

Число профессиональных участников фондового рынка

	2007	2008	2009	01.07.2010	01.03.2011
1. Число организаций, имеющих лицензию ФСФР России на право осуществления:					
1.1. Брокерской деятельности	1445	1475	1335	1318	1210
изменение в % к предыдущему периоду		2,1	-9,5	-1,3	-8,2
1.2. Дилерской деятельности	1422	1470	1337	1318	1194
изменение в % к предыдущему периоду		3,4	-9,0	-1,4	-9,4
2. Число участников биржевых торгов на ММВБ	460	463	477	481	483
изменение в % к предыдущему периоду		0,7	3,0	0,8	0,4

Источник: по данным ФСФР России, НАУФОР и ММВБ.

Пока прошло мало времени для того, чтобы более полно проанализировать последствия данных мер регулятора на эффективность деятельности финансовых посредников и защиту интересов инвесторов. Однако ряд моментов уже сейчас не могут не вызывать беспокойства.

Повышение требований к нормативам достаточности капитала не сопровождается видимыми шагами по повышению прозрачности деятельности финансовых посредников. Их финансовая отчетность, ключевые показатели операционной деятельности остаются недоступными для публики. Традиционные исследования того, как рост барьеров для входа и выхода из бизнеса влияет на повышение эффективности бизнеса требует того, чтобы раскрывались такие показатели по посредникам, как затраты на оплату труда, прибыль, доля заемных средств и другие показатели их деятельности. Если большинство таких показателей трудно рассчитать по официальной отчетности, и они не публикуются, то и провести объективный анализ результативности принимаемых регулятором мер по традиционным в мире методикам невозможно. Это дает основания предполагать, что меры, принимаемые регулятором, осуществляются «вслепую» без необходимого при этом анализа последствий их реализации. Подобное стихийное изменение правил игры может стать реальным фактором нестабильности предпринимательской среды и барьера для рыночных инвестиций в отрасль.

Меры по значительному росту обязательных требований по капитализации бизнеса, не сопровождаемые реальными шагами в области политики развития финансового рынка и финансовых институтов, могут привести к совсем иным последствиям, чем те, на которые рассчитывают в регулирующих органах. Помимо вытеснения с рынка лицензированных мелких брокеров, дилеров и доверительных управляющих, ФСФР России отказалась от дальнейшего продвижения законодательства об инвестиционных консультантах. Тем самым, особенно в регионах, исчезли легальные формы оказания инвестиционных и финансовых услуг населению. Новые правила ограничивают возможность появления на российском рынке «нишевых брокеров», специализирующихся на обслуживании определенных сегментов рынка, что является препятствием для инноваций в отрасли. На смену региональным брокерам, дилерам и управляющим инвестициями могут прийти лица, управляющие деньгами частных инвесторов без лицензии, финансовые пирамиды, операторы рынка Forex, игровые клубы и интернет-сервисы.¹ Неслучайно реализация мер, направленных против мелких профучастников рынка, совпала по времени с появлением финансовой пирамиды на базе сервисов WebMoney, организованной С.Мавроди². Как показал опыт российского фондового рынка середины 1990-х гг., пирамиды появляются там, где не работают легальные формы финансового посредничества.

Резко увеличивая риски появления нелегальных финансовых услуг, меры по повышению требований к капиталу не решают и другой значимой проблемы – повышение конкурентоспособности внутренних финансовых институтов и выращивание национальных лидеров отрасли финансовых услуг. Чтобы отрасль финансового посредничества была конкурентоспособной, в ней должна работать широкая сеть финансовых посредников, реально доступная для большинства мелких инвесторов. Крупные компании – национальные чемпионы возникают тогда, когда действует высокий уровень конкуренции, а экономическая среда благоприятствует инновациям, позволяя получать дополнительную предпринимательскую ренту тем компаниям, которые постоянно реализуют инновации. Этих условий сегодня нет на российском фондовом рынке.

С 1 июля 2011 г. собственный капитал брокеров и дилеров в России должен составлять 50 млн руб., или 1,7 млн долл. Это существенно выше, чем требования к капиталу брокеров в США и в странах Европейского союза. В США капитал в размере 250 тыс. долл. в сочетании с пруденциальными требованиями обязаны поддерживать лишь такие брокерские компании, которые осуществляют хранение активов клиентов. Требования по капиталу для брокерских компаний, работающих через субагентскую схему с хранением активов клиентов в депозитарии брокера более высокого уровня, составляют 50 тыс. долл. или 100 тыс. долл. в зависимости от того, исполняют ли данные компании поручения клиентов самостоятельно или передают их другому брокеру. В странах Европейского союза, финансовые фирмы, осуществляющие хранение клиентских активов, должны поддерживать капитал в размере 125 тыс. евро. Те, кто не хранит клиентских активов, может иметь капитал не менее 50 тыс. евро.

¹ По словам президента ФБ РТС Р.Горюнова, «количество нелегальных брокеров будет расти, если не увеличивать числа добросовестных участников». Мальцев О. Региональная фондовая чистка Финанс. №10, 22-28.03.2010, с.59.

² Биянова Н., Никольский А. Мавроди принял вызов. Ведомости, 12 января 2011 г.; Юрищева Д., Нантай В., Мазунин А., Трифонов В. Сергей Мавроди сплел финансовую сеть. Коммерсантъ, 11 января 2011 г.

Столь низкие требования к капиталу финансовых посредников в США и Европе позволяют обеспечить доступ массового инвестора к разнообразным инвестиционным и финансовым услугам. В США Комиссия по ценным бумагам и биржам (SEC) и саморегулируемая организация брокеров-дилеров (FINRA) осуществляют надзор примерно за 5,1 тыс. брокерских и дилерских компаний, в которых открыто примерно 110 млн счетов индивидуальных и институциональных инвесторов. Помимо этого инвестиционные и финансовые услуги оказываются силами 11 тыс. инвестиционных консультантов, зарегистрированных SEC, которые управляют активами 14 млн клиентов на сумму около 38 трлн долл. Кроме того, на уровне штатов в качестве инвестиционных консультантов зарегистрированы около 275 тыс. физических лиц и 15 тыс. компаний¹.

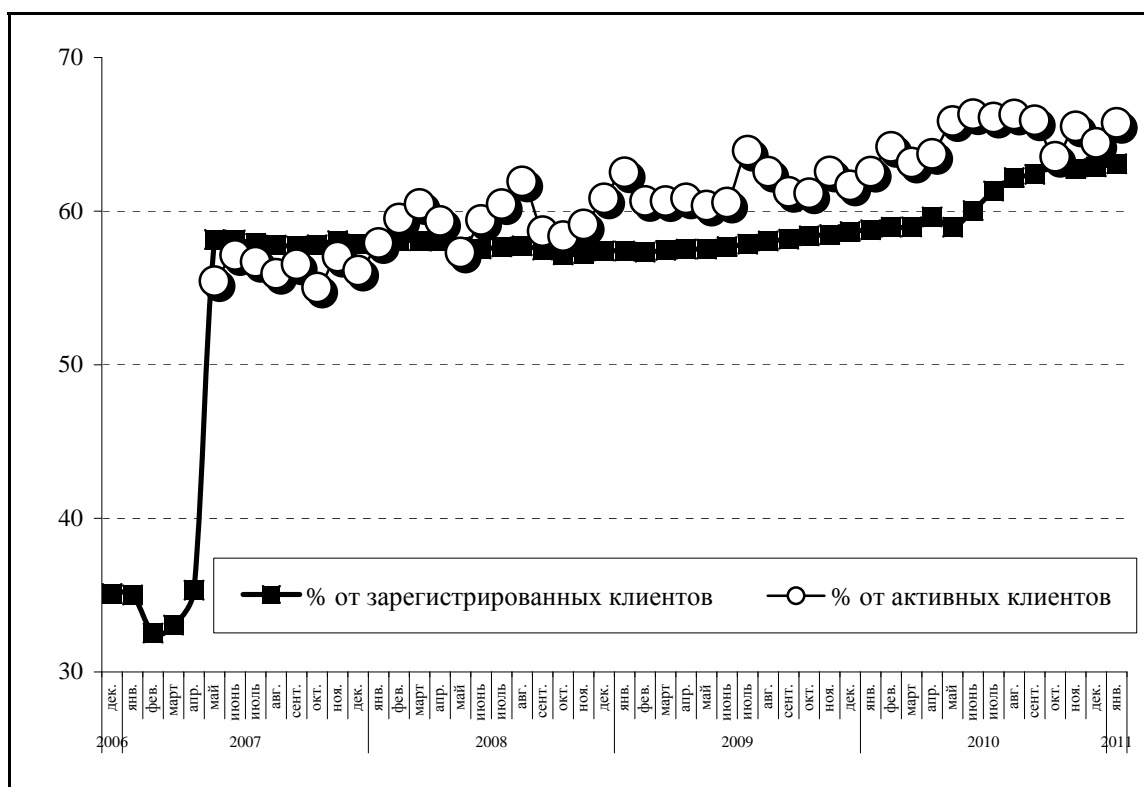
При этом около 80% брокерских услуг индивидуальным инвесторам в США осуществляется пятью компаниями – Fidelity Investment, Charley Schwab, Ameritrade, E*Trade и Scottrade. Анализ истории таких компаний как Fidelity и Schwab показывает, что их путь к вершине национального лидерства в отрасли розничных инвестиционных услуг лежит через непрерывный процесс инноваций в сфере продуктов, сервисов и услуг, позволявший им все дальше и дальше опережать конкурентов. Задача законодательных и регулирующих органов в этой связи состоит, скорее, в создании условий, благоприятных для инноваций, а также для того, чтобы от их внедрения компания могла бы удерживать инновационную ренту, без которой стимулы к инновациям и развитию не действуют.

В России более 60% от общего числа клиентов брокеров и активных клиентов, которые совершают хотя бы одну сделку в месяц на бирже, обслуживаются в семи крупнейших брокерских компаниях (рис. 1б). Однако ни одна из этих компаний пока не годится на роль национального лидера, если их сравнивать с крупнейшими инвестиционными банками и брокерами стран с развитым рынком или Китая, Индии и Бразилии. Одна из причин этого заключается в несовершенстве российского законодательства и отсутствии целенаправленных усилий государства по созданию предпринимательской среды, способствующих быстрому росту наиболее инновационных компаний.

Неконкурентный характер российской правовой среды в финансовой сфере осознают и сами законодатели. По мнению председателя комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению Д.Ананьева, «... российское финансовое законодательство является недостаточно гибким, чрезмерно императивным, и инвесторам сложно на его основе конструировать удобные формы ведения бизнеса, поскольку недостаточно эффективно защищены права собственности, недостаточна информационная прозрачность»².

¹ U.S. Securities and Exchange Commission. Study on Investment Advisers and Broker-Dealers. January 2011, с. 6-8. Опубликовано на web-портале www.sec.gov

² Чувиляев П. Дмитрий Ананьев: большинство системных проблем в финансовом законодательстве остаются нерешенными. Коммерсантъ Деньги, №24, 21.06.-27.06.2010, с. 16.



Источник: расчеты по данным ММВБ.

Рис. 16. Доля 7 крупнейших брокеров в активах клиентов, %

Наконец, нельзя недооценивать влияние принятого против воли участников рынка и СРО решения о повышении требований по нормативам достаточности собственных средств на ухудшение предпринимательского климата не только в целом в российской экономике, но и на финансовом рынке в частности. Данное решение – не единственное, а одно из многих действий государства по прямому вмешательству в бизнес, в результате которых в последние годы произошло ухудшение условий ведения бизнеса, усилился процесс бегства капиталов из страны. В 2010 г. в СМИ появилась информация о том, что один из крупнейших частных инвестиционных банков – компания «Тройка Диалог» может быть продана государственному банку. При этом ее основатель Р.Варданян публично заявил, что к 2013 г. хотел бы покинуть данную компанию. Учитывая огромный авторитет данного человека в России, за рубежом, типичную для инвестиционного банкира осторожность в оценках и высказываниях, интересными представляются его объяснения процессов, происходящих в бизнесе и финансах. Например, «... нет понимания, как принимаются решения и в бизнесе, и во власти»; «отношение чиновников к бизнесу ухудшилось»; «кризис показал, что никакого капитализма у нас нет, а есть эдакий псевдокапитализм»; «горизонт планирования практически для любого бизнеса составляет год, максимум три»; надо быть готовым к разным вещам, например, «... получить просьбу о продаже бизнеса и быть готовым, что тебя лишат лицензии или всем прикажут с тобой больше не работать»¹.

¹ Аскар-заде Н., Сафронов Б. Кризис показал, что капитализма у нас нет. Ведомости, 30 сентября 2010 г.

О растущих опасениях частных финансовых структур по поводу вмешательства государства в их бизнес свидетельствует приобретение в 2001 г. с разрешения ФАС Кипрской компанией Zoulian Trustees Limited 99,5% голосующих акций ЗАО «Инвестиционный холдинг «Финам». Представитель компании «Финам» прокомментировал данную сделку таким образом, что «...пока мы не сталкивались с недружественным поглощением, но в России бывает всякое»¹. О росте сомнений в перспективности внутреннего рынка свидетельствует также статистика банковского сектора. В 2009–2011 гг. о сокращении присутствия на российском рынке объявили акционеры десяти иностранных банков², таких как International Personal Finance, Santander, Rabobank, Barclays, Swedbank, HSBC, KBC Group, Morgan Stanley. Многие инвестиционные компании и банки в России заявили о своих предпочтениях обслуживать преимущественно состоятельных лиц как альтернативы розничным финансовым услугам. Во многом благодаря прямому вмешательству ФСФР России, Банка России и Минфина России в переговорный процесс между профессиональными участниками фондового рынка в феврале 2011 г. две крупнейшие российские фондовые биржи – ММВБ и РТС – приняли решение об объединении. Решение об объединении двух фондовых бирж и выходе Банка России из капитала ММВБ до конца 2011 г. было принято 29 декабря 2010 г. на заседании по созданию международного финансового центра. В результате 1 февраля 2011 г. пять крупнейших акционеров РТС – Тройка Диалог, Атон, Альфа-банк, Ренессанс Брокер и УК «Да Винчи Капитал» – подписали соглашение о намерении продать свои доли в капитале биржи. Эта сделка предполагает, что ММВБ приобретен контрольный пакет РТС, а затем биржи будут объединены. Биржа РТС была оценена в сумму 1,15 млрд долл., 35% ее акций будут приобретены за деньги, оставшиеся акции будут обменены на акции ЗАО ММВБ с коэффициентом 1 к 3³. Символично, что данная акция прошла в здании Банка России. В разгар консолидации российских фондовых бирж в конце 2010 г. появилась информация о возможном слиянии российских бирж с Deutsche Borse. По предположениям СМИ, данная информация свидетельствовала о том, что в рамках работ по созданию международного финансового центра, проработка данных проблем велась за спиной у топ-менеджеров и акционеров российских бирж лицами, близкими к властным государственным структурам⁴.

Создание на базе ММВБ и РТС объединенной биржи при прочих равных условиях может принести позитивный эффект в виде концентрации ликвидности, повышения оперативности совершения сделок на различных сегментах финансового рынка, сокращение прямых и косвенных транзакционных издержек участников торгов и инвесторов, укрепления позиций России на международных рынках капитала. Однако существуют и риски. Монополизм может снизить инновационную активность биржи, привести к росту тарифов на продукты и услуги инфраструктурных организаций, подтолкнуть участников российского рынка к более активному выходу на зарубежные рынки. Но, пожалуй, главным риском единой биржевой структуры является усиление влияния государственных структур на ее деятельность. Формально, Банк России должен выйти из

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

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

³ Смородская П. РТС сторговали с ММВБ. Государство склонило биржи к объединению. Коммерсантъ, 2 февраля 2011 г.

⁴ Мальцев О. Министерство биржевой торговли. История с Deutsche Borse. Финанс, № 47-48, 20.12.2010-16.01.2011 г., с. 56.

состава акционеров биржи в течение 2011 г. Однако государственные структуры обладают множеством неформальных рычагов воздействия на биржу и расчетную инфраструктуру через голоса подведомственных им государственных банков, влияние на назначение руководителей инфраструктурных организаций, принятие регулирующих документов. По этой причине основной проблемой в деятельности объединенной биржи в ближайшей перспективе будет формирование такой системы корпоративного управления, которая создаст разумный баланс интересов частных компаний и государственных структур в деятельности новой биржи. В свете тенденций последних лет по усилению вмешательства государственных структур в бизнес, достичь этого в ближайшие годы сложно.

В сфере законодательства в 2010 г. были приняты несколько федеральных законов, которые могут оказать позитивное воздействие на развитие российского финансового рынка. Первый, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В соответствии с данным законом на российском финансовом, валютном и товарном рынках вводится контроль за использованием инсайдерской информации и манипулированием рынком. В законе дано определение инсайдерской информации, выделен круг лиц, относящихся к инсайдерам, сформулированы признаки инсайдерской торговли и тех действий, которые относятся к манипулированию рынком, определены меры по пресечению данных действий. В поправках к Уголовному кодексу Российской Федерации и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях введена уголовная и административная ответственность за неправомерное использование инсайдерской информации и манипулирование рынком. Согласно нормативным правовым актам, принимаемым в развитие данного Федерального закона, ФСФР России предполагает возложить на фондовые биржи обязанность ежедневно на основе специальных формул производить расчеты по базам данных о биржевых сделках и представлять в ФСФР России информацию о подозрительных сделках.

Второй, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 208-ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности». Согласно данному закону кредитные организации, страховые организации и иные организации, ценные бумаги которых допущены к обращению на торгах фондовых бирж и иных организаторов торговли на рынке ценных бумаг, должны будут публиковать годовую консолидированную финансовую отчетность согласно Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО). Это означает, что теперь все, а не 20–25, как ранее, эмитенты, чьи акции допущены к обращению на фондовой бирже, должны будут публиковать отчетность по МСФО. С 2015 г. обязательной к публикации станет отчетность по МСФО всех корпоративных эмитентов, чьи облигации допущены к торгам на бирже. Хочется надеяться, что данная позитивная практика в ближайшие год-два будет распространена на всех профессиональных участников рынка ценных бумаг и управляющие компании коллективными инвестициями. Также необходимо стимулировать эмитентов к тому, чтобы отчетность по МСФО составлялась и раскрывалась на ежеквартальной основе. Это даст возможность проведения полноценного фундаментального анализа как основы принятия инвестиционных решений на внутреннем рынке.

Наконец, в 2010 г. был принят ряд поправок в Налоговый кодекс Российской Федерации, связанных с операциями на фондовом рынке и рынке коллективных инвестиций. Среди них можно выделить льготы по подоходному налогу и налогу на прибыль, установленные для физических и юридических лиц, инвестирующих в старт-ап и венчурные проекты. Данные лица освобождаются от соответствующих налогов по доходам от реализации (погашения) долей участия и акций в российских организациях, не обращающихся на организованных рынках ценных бумаг, если реализуемые доли принадлежали налогоплательщику более пяти лет, а акции не обращающихся на биржах компаний, в течение длительного периода времени принадлежали их владельцу. Согласно другим поправкам в ст. 378 НК РФ были внесены дополнения, по которым имущество, переданное в паевой инвестиционный фонд, стало облагаться налогом на имущество у управляющей компании. Также в ст. 388 НК РФ были внесены дополнения, согласно которым в отношении земельных участков, переданных в ПИФ, земельный налог уплачивает управляющая компания за счет имущества, составляющего фонд.

Таким образом, 2010-й стал годом повышения роли государства в регулировании финансового рынка и финансовых институтов. Однако помимо традиционных функций по регулированию рынка и надзору, государственные структуры стали более активно вмешиваться в вопросы управления инфраструктурными организациями, условий ведения бизнеса, участия в структуре собственности крупнейших банков и инвестиционных компаний. В полной мере оценивать эффективность данных усилий пока преждевременно, однако и сейчас можно говорить, что на финансовом рынке, также как и в других секторах российской экономики, предпринимательская среда становится все более неблагоприятной. Частный бизнес все более явно чувствует на себе риски и повышенные издержки ведения бизнеса в России.

Повышение административного давления государства заставляет задуматься о механизмах, обеспечивающих баланс интересов государства и бизнеса. Таким механизмом может стать возложение на государственные структуры обязанности по реализации политики развития, предполагающей применение индикативных прогнозов количественных показателей развития отрасли, упрощение действующего законодательства в направлении, обеспечивающем повышение инновационной активности бизнеса, участие государственных структур в реализации общезначимых проектов, направленных на создание более благоприятного бизнес-климата. Подробнее об этом можно прочитать в заключительной части раздела.

3.3. Финансовые институты: поиск идеи нового роста

3.3.1. Остаточные формы поддержки финансового сектора

Во время кризиса 2008–2009 гг. государство проявило себя как умелый администратор, который с помощью ручного управления сумел обеспечить сохранение финансовой системы в условиях кризиса плохих долгов и ликвидности. В этом смысле был усвоен урок кризиса 10-летней давности, когда государство не спасало крупные банки, но и во многом несло на себе груз одного из основных виновников проблем, с которыми столкнулись частные финансовые институты. Помощь банкам в балансировке валютных активов и обязательств, предоставление долгосрочных кредитов государственным банкам обошлась снижением международных резервов на 212 млрд долл. Ради пополнения ресурсной базы банков государство пошло на рискованную с точки зрения эко-

номики меру по гарантии возвратности полной суммы вкладов в размере 700 тыс. руб. В самый разгар кризиса банкам были предоставлены средства на возвратной основе в размере 2,5 трлн руб.

В 2010 г. многие из данных мер были свернуты в отличие от многих развитых экономик, которые вынуждены самым активным образом проводить монетарную политику количественных смягчений. Продолжают действовать лишь отдельные меры. Это гарантии возвратности депозитов в сумме 700 тыс. руб. Часть средств на пополнение капитала, которые пока не возвращены, некоторые государственные структуры начали возвращать в бюджет. В декабре 2009 г. ВЭБ отчитался о том, что он вернул государству 175 млрд руб., полученных на антикризисную поддержку фондового рынка. Примерно 200 млрд руб., или 40% от объема антикризисной поддержки, в первой половине 2010 г. Сбербанк России вернул Минфину. Вероятно, он продолжит делать это в процессе приватизационных сделок, намеченных на 2011–2013 гг. Возврат средств государству должен произойти в случае проведения приватизационного IPO Россельхозбанка, который во время кризиса получил в уставный капитал от государства взнос в размере 30 млрд руб. В сентябре 2009 г. Правительство РФ в ходе антикризисной поддержки купило дополнительную эмиссию ВТБ на 180 млрд руб. Тогда акции банка размещались по цене 4,8 коп. за шт. В ходе IPO, завершившегося 17 февраля 2010 г., государство продало 27,9% от этой эмиссии по цене 9,1468 руб. за акцию, выручив 95,7 млрд руб. и получив прибыль по сделке с данным пакетом в размере 45,5 млрд руб.¹. Очевидно, что следующей сделкой по продаже 10%-го пакета акций ВТБ в ходе нового SPO бюджет надеется «закрыть» антикризисный долг ВТБ.

В 2010 г. в целях стимулирования роста банковского кредитования ставка рефинансирования ЦБ РФ снизилась с 8,75% на начало года до рекордно низкого за всю историю современной России уровня 7,75%. Только с 28 февраля 2011 г. она повысилась до 8,00%. Еще более низкой, на уровне 5–6% по состоянию на конец 2010 г., оставалась ставка кредитования по операциям прямого РЕПО, которая в России выполняет функцию *фактической* ставки рефинансирования банков. На более низком уровне по сравнению с кризисом остаются нормы обязательного резервирования средств банками. 27 декабря 2010 г. президент РФ Д.А.Медведев подписал федеральный закон, который продлил до 1 июля 2011 г. мораторий на исключение банков из системы страхования вкладов из-за нарушений требований по группам показателей оценки капитала, активов, доходности и ликвидности, а также ряда обязательных нормативов.

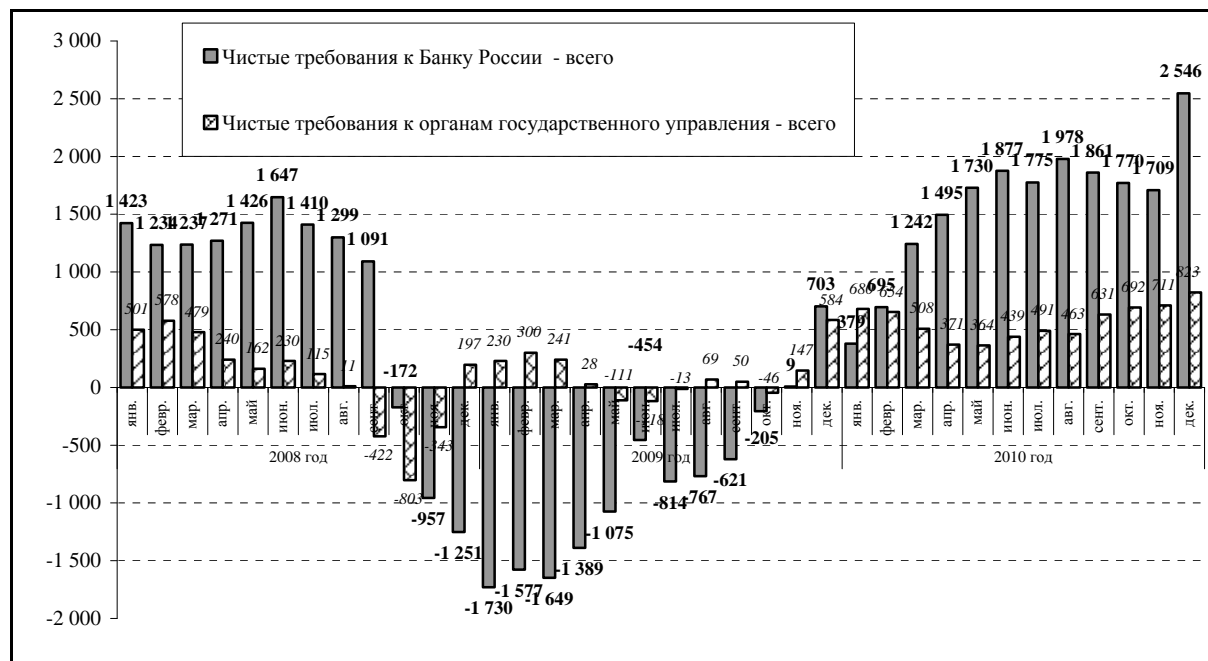
В целом же можно констатировать, что на начало 2011 г. российская банковская система страдала не столько от недостатка, сколько от избытка краткосрочных финансовых ресурсов и опережающего роста привлечения средств на депозиты по сравнению с темпами роста кредитования.

3.3.2. Ликвидность и текущая стабильность банковской системы

С самого начала финансового кризиса в августе–сентябре 2008 г. российские банки превратились в объект массивной поддержки со стороны Банка России и Минфина. На смену модели финансирования за счет «carry trading» пришла модель фондирования банков за счет заемных ресурсов монетарных и государственных властей. Данная поддержка осуществлялась на основе возвратного финансирования. Уже в конце

¹ Аскер-заде Н. Не продешевели. Ведомости, 14 февраля 2011 г.

2009 г. основные ресурсы временного финансирования были выведены из банковской системы. В 2010 г. за счет преимущественно внутренних источников средств, привлекаемых в виде депозитов, пополнения банковских счетов организаций, роста государственных расходов банковская система не только восстановила краткосрочную ликвидность до докризисного уровня, но и существенно превзошла ее прежний уровень (см. рис. 17).



Источник: по данным обзора кредитных организаций Банка России.

Рис. 17. Оценка сумм поддержки банков, млрд руб.

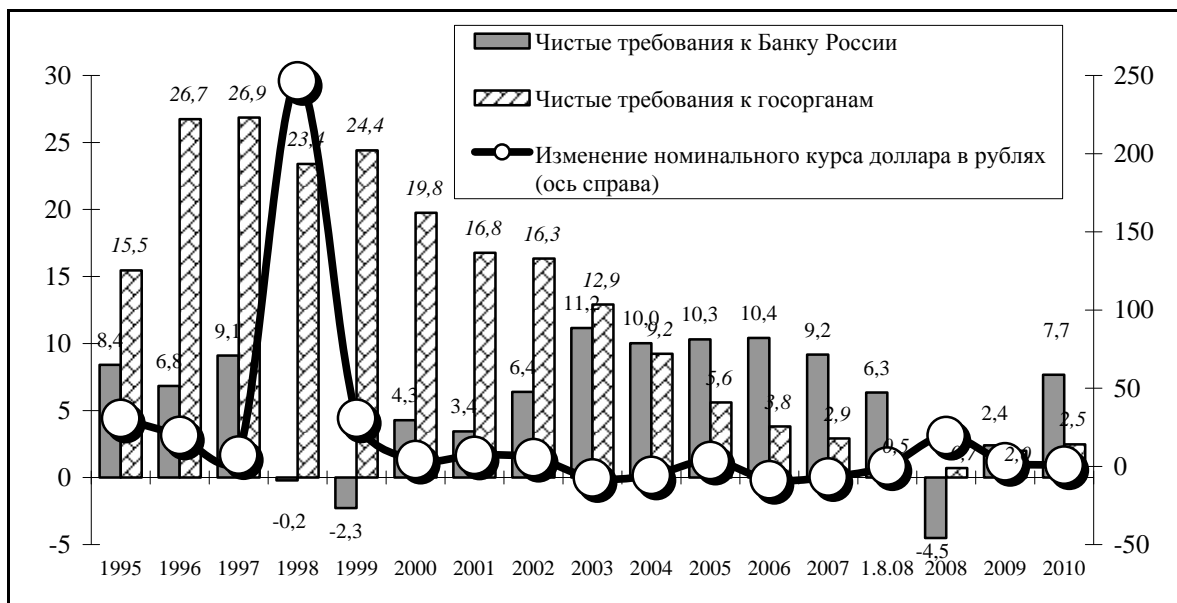
В июле 2008 г. чистые требования банков к Банку России и органам государственного управления составляли около 1,5 трлн руб., т.е. банки являлись кредиторами Центрального банка и государственных органов. Объем средств, которые банки держали на депозитах и на корсчетах в Центральном банке РФ, в облигациях банка России и государственных ценных бумагах, на указанную величину превосходили небольшие объемы кредитов, полученные от Банка России и депозитов органов власти. Начиная с сентября 2008 г. ситуация радикально изменилась, Центральный банк и органы государственного управления превратились в чистых кредиторов банков. В начале кризиса были приняты решения о снижении норм обязательного резервирования, о размещении в банках временно свободных ресурсов бюджета и ресурсов государственных корпораций, расширении практики кредитования банков Банком России в форме сделок прямого РЕПО, а затем беззалоговых и иных видов кредитов. При этом основной акцент поддержки банков делался на их кредитовании Банком России. Уже в октябре 2008 г. чистые обязательства банков перед ЦБ РФ и органами государственной власти составили 975 млрд руб., в ноябре они достигли 1,3 трлн руб. В январе 2009 г., объем чистых обязательств банков достиг максимума в 1,5 трлн руб.. Таким образом, банки из чистых кредиторов органов власти в сумме 1,5 трлн руб. превратились в чистых должников с примерно такой же суммой обязательств. Это означает, что максимальный объем поддержки банков за счет кредитования составлял около 3 трлн руб.

Начиная с февраля 2009 г., т.е. практически с момента возобновления роста российского фондового рынка Минфин и Банк России приступили к реализации политики постепенного «выхода» из банковской системы. В декабре 2009 г. банки вновь стали чистыми кредиторами Банка России и органов государственного управления в сумме соответственно 703 млрд руб. и 584 млрд руб. В декабре 2010 г. данные показатели достигли соответственно 2546 млрд руб. и 823 млрд руб. Чрезмерная ликвидность, накопленная в банковской системе, теперь становится новой проблемой, существенно повышая риски инфляционного давления на экономику.

На *рис. 18* приводятся те же данные по объемам чистых требований банков к Банку России и органам власти в относительном выражении к активам банковской системы. Они показывают, что положение чистого кредитора банков по отношению к Минфину и ЦБР является типичной ситуацией, за исключением отклонений от данной ситуации в разгар финансовых кризисов. Однако как источники, так и направления размещения излишней банковской ликвидности существенно меняются. В конце 1990-х – начале 2000-х гг. основная банковская ликвидность шла на приобретение государственных ценных бумаг, зачастую в ущерб кредитованию реального сектора. Поэтому снижение объемов кредитования банками Минфина в целом отражало позитивную тенденцию роста кредитования реальной экономики. Очевидно, что возобновление данной тенденции после кризиса 2008–2009 гг. также будет событием позитивным.

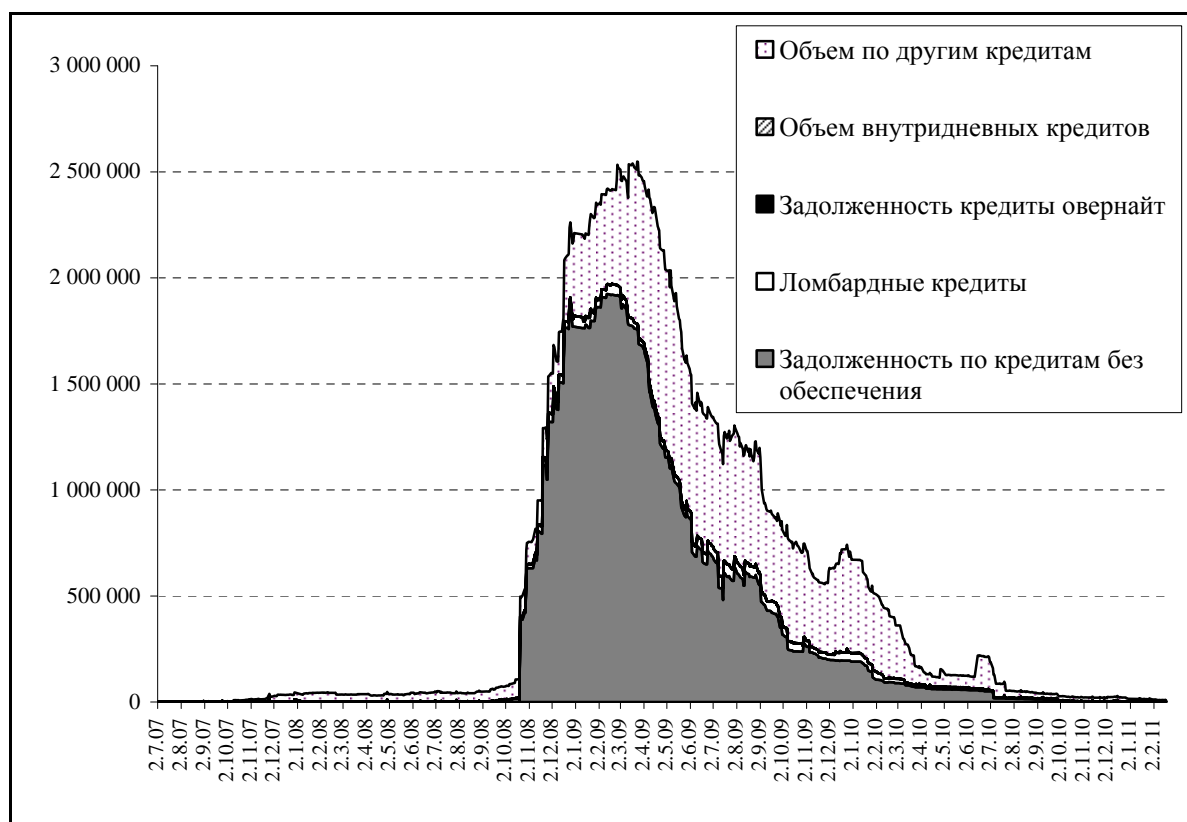
Более медленное восстановление активности банков как кредиторов в относительном выражении после текущего финансового кризиса по сравнению с кризисом 1997–1998 гг. отражает серьезные изменения в источниках формирования кредитных ресурсов банков. Если накануне кризиса 1998 г. и с середины 2000-х гг. до кризиса 2008 г. таким источником были дешевые и краткосрочные валютные займы на внешних рынках, то в 2009–2010 гг. ликвидность банковской системы формировалась за счет ослабления внутренней монетарной политики финансовых властей. С учетом этого, представляется, что, начиная с конца 1990-х гг., вектор развития банковской системы движется в целом в правильном направлении – от кредитования Минфина за счет рискованной стратегии «carry trading» к кредитованию реального сектора за счет той же рискованной стратегии, и, наконец, к попытке построить кредитование бизнеса и населения за счет внутренних финансовых ресурсов. Проблема лишь в том, удастся ли банковской системе удержать данный вектор развития.

На *рис. 19* анализируются разные формы кредитования банков Банком России. Во время кризиса основной формой кредитной поддержки банков стали беззалоговые кредиты, выдача которых началась с 20 октября 2008 г. Данный вид кредитования является нетрадиционным для опыта центральных банков других стран, предусматривая возложение на Банк России серьезного кредитного риска. Характерной особенностью форм кредитной поддержки банков Банком России во время кризиса являлось отсутствие связи данных механизмов с объемами кредитных портфелей самих банков, за исключением кредитов, выдаваемых под залог различных активов (*рис. 13*). В этом, видимо, следует искать одну из причин того, что при наличии столь мощной поддержки банков ресурсами Банка России и возложении на него значительного кредитного риска, кредитный портфель банков в части кредитов населению и бизнесу за время кризиса так и не вырос. Начиная с сентября 2010 г. различные программы поддержки банков за счет централизованных кредитов были свернуты практически до нулевого уровня. Это не удивительно, в условиях резкого роста ликвидности банков в 2010 г.



Источник: по данным обзора кредитных организаций Банка России.

Рис. 18. Чистые требования банков к госорганам и Банку России
(в % от стоимости активов(пассивов) баланса)

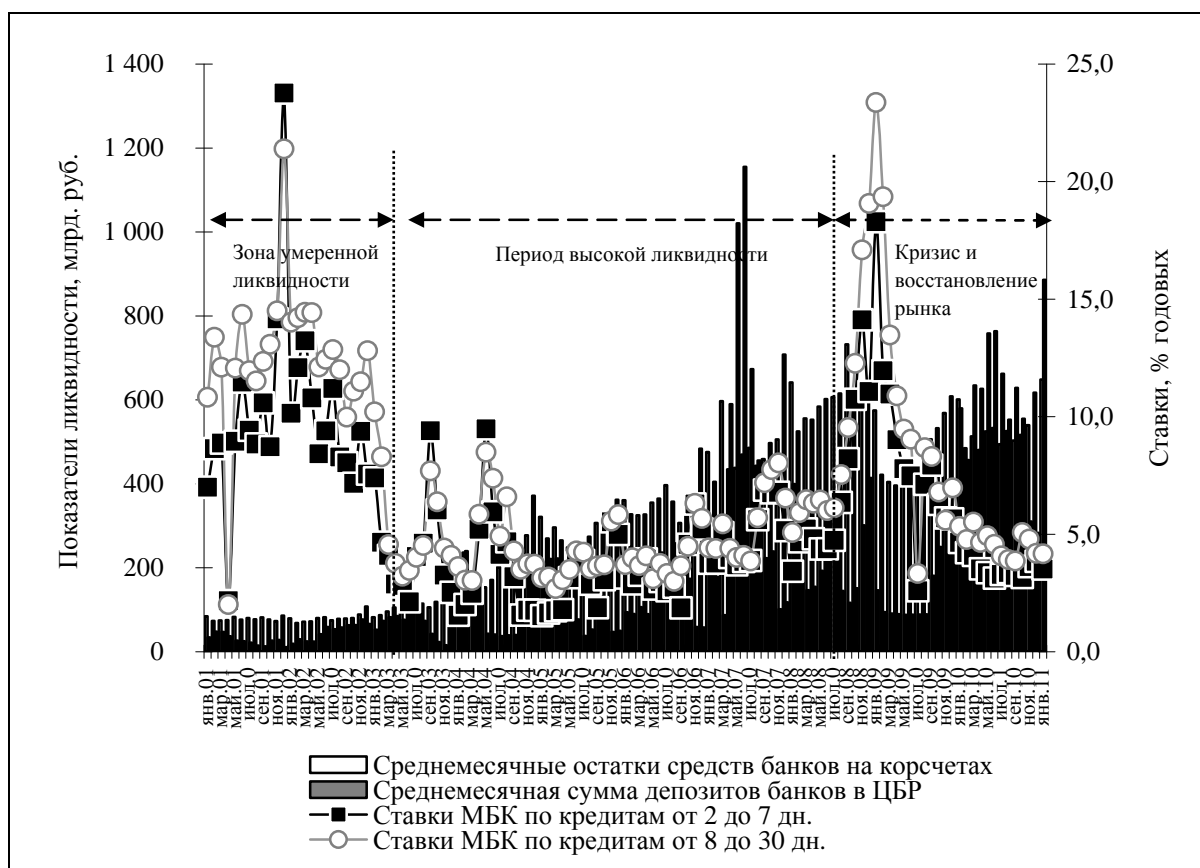


Источник: по данным Банка России.

Рис. 19. Кредиты банкам от банка России, млн руб.

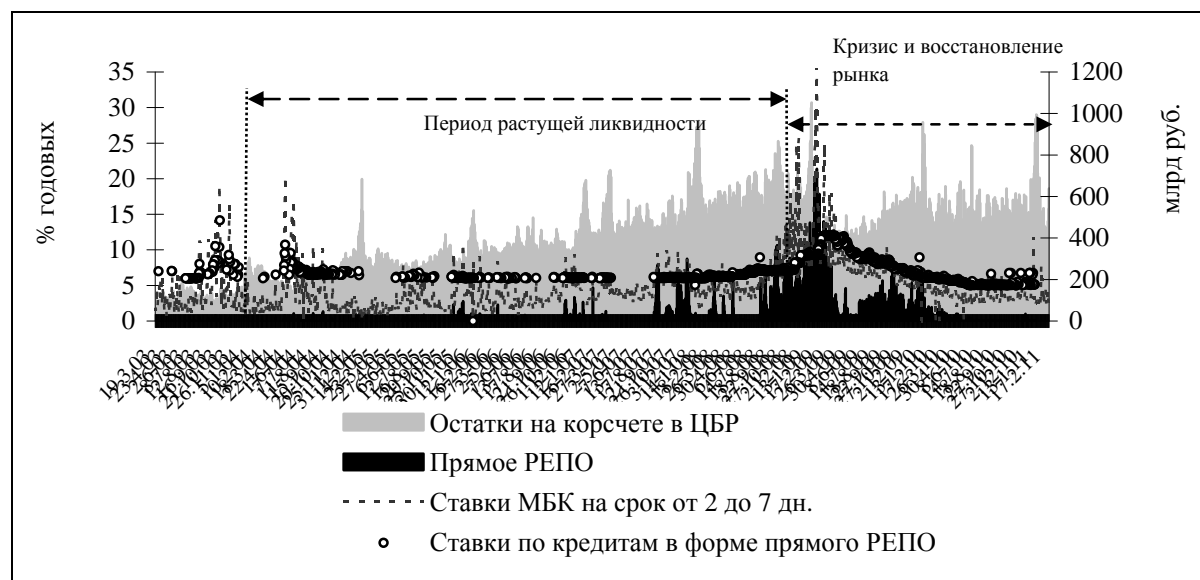
Более традиционным методом воздействия Банка России на стабильность банковской системы, активно применявшимся в ходе последнего кризиса, являлось краткосрочное кредитование банков посредством сделок прямого РЕПО. На *рис. 20* показаны три периода в развитии российской банковской системы в зависимости от преобладания разных источников поддержания банковской ликвидности. Первый период, продолжавшийся с начала 2000-х гг. по 2003 г., был временем умеренной ликвидности, имевшейся после кризиса 1998 г., когда банки фондировались преимущественно за счет внутренних источников, а процентные ставки на межбанковском рынке были весьма высоки. Второй период с 2004 г. по июль 2008 г. был временем расцвета стратегии «carry trading», когда банки имели возможность привлекать дешевые деньги на зарубежных рынках. Приток дешевых краткосрочных денег из-за рубежа породил излишек ликвидности в банковской системе и низкие ставки заимствования средств на межбанковском рынке. Третий период начинается с августа 2008 г., т.е. с начала нынешнего финансового кризиса. Для него характерно временное прекращение стратегии «carry trading», что повлекло за собой стремительный рост ставок заимствования банков, а также последующее вмешательство в процесс государства, которое на время заместило своими фондами средства нерезидентов, сгладив ситуацию на межбанковском рынке. Затем в период восстановления рынка банки сформировали достаточный объем ликвидности, ставки межбанковского рынка вернулись на прежний, докризисный уровень. Начиная с июля месяца 2010 г. объем операций на рынке прямого РЕПО резко упал, в декабре того же года из-за отсутствия спроса такие кредиты стали выдаваться нерегулярно, а в январе 2011 г. обращение за ними прекратилось вовсе. «Истощение» потока кредитования в форме прямого РЕПО совпало во времени с отзывом лицензии у Международного промышленного банка, что позволяет предполагать, что данный механизм в 2009 г. и первой половине 2010 г. активно использовался Банком России для поддержки финансовой ситуации в данном проблемном банке.

На *рис. 21* показана взаимосвязь процентных ставок на рынке МБК с механизмом прямого РЕПО. В период растущей ликвидности Банк России прибегал к сделкам прямого РЕПО лишь эпизодически и в относительно умеренном масштабе. С начала финансового кризиса сделки прямого РЕПО стали более активно использоваться для стабилизации рынка межбанковского кредитования. Сделки стали совершаться на регулярной основе, ежедневно, их объемы по сравнению с предкризисными показателями резко выросли. Стабилизация ситуации с краткосрочной ликвидностью в банках в 2010 г. привела к выходу на докризисный уровень ставки рынка межбанковского кредитования, и в итоге – отказу Банка России от активного использования прямого РЕПО.



Источник: по данным Банка России.

Рис. 20. Среднемесячные показатели банковской ликвидности и ставок рынка межбанковских кредитов в 2001 – январе 2011 г.



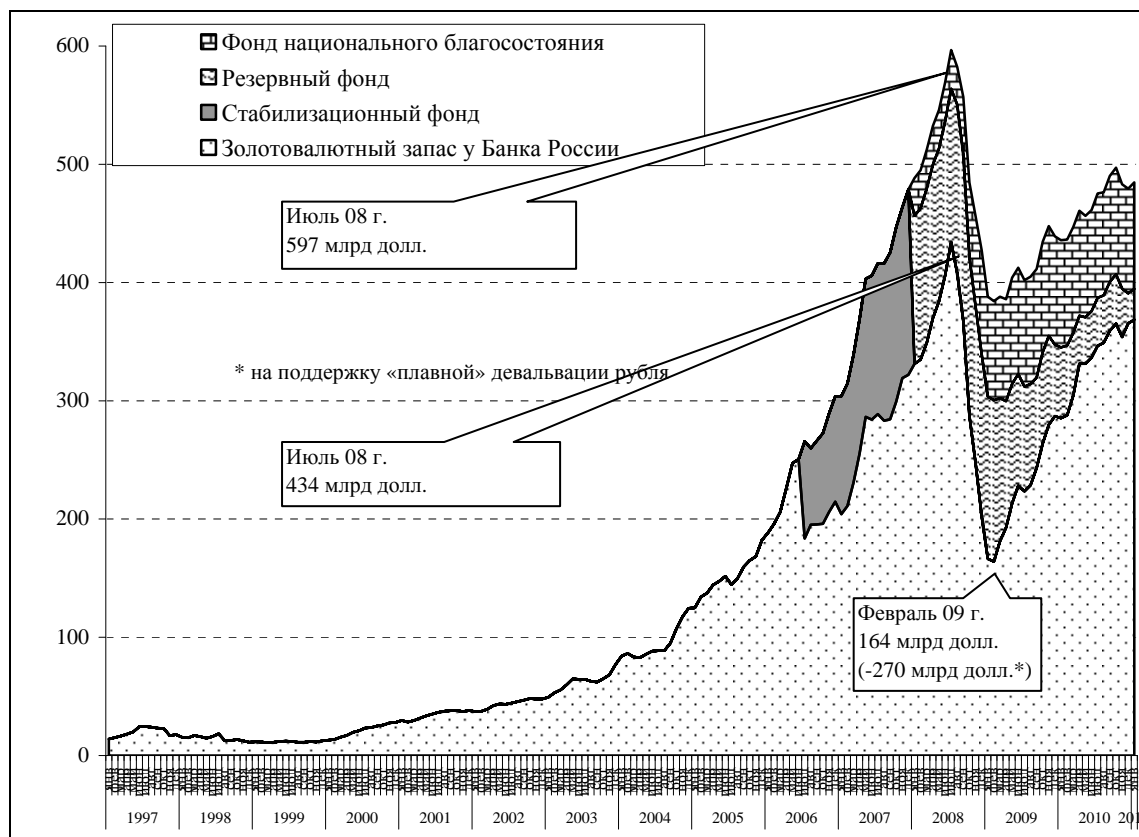
Источник: по данным Банка России.

Рис. 21. Использование механизма прямого РЕПО для регулирования банковской ликвидности в 2003 – феврале 2011 г.

3.3.3. На пути к восстановлению международных резервов

Как показано на *рис. 22*, в июле 2008 г. международные резервы достигли максимального значения в размере 597 млрд долл. В разгар кризиса в феврале 2009 г. их размеры уменьшились до 384 млрд долл. т.е. на 212 млрд долл. Основная часть данного уменьшения пришлась на продажу валюты Банком России в процессе так называемой «управляемой девальвации» рубля, когда его обменный курс снизился с 23,45 руб. за долл. в июле 2008 г. до 35,45 руб. за долл., или на 51,2%, в феврале 2009 г. В отличие от августа 1998 г. данная девальвация была растянута на полгода, чтобы позволить банкам и населению конвертировать свои активы из рублей в доллары или реструктурировать долги в иностранной валюте.

Продажа в период управляемой девальвации Банком России валюты даже по заниженному курсу не означала полной потери международных резервов, просто часть их была трансформирована в рост рублевых активов Банка России. Из этих средств осуществлялось массированное кредитование банковской системы (см. *рис. 17* и *19*). При этом с февраля по октябрь 2009 г. курс рубля укрепился с 35,45 руб. за долл. до 29,05 руб. за долл., или на 18,7%. Массированное кредитование банков в рублях одновременно с заметным укреплением курса рубля в 2009 г. было дополнительным каналом повышения прибыльности банковских операций, а также стимулом в трансформации части рублевых активов банков в валюту для достижения баланса между валютными активами и обязательствами банков.



Источник: по данным Банка России и Минфина России.

Рис. 22. Международные резервы РФ, млрд долл.

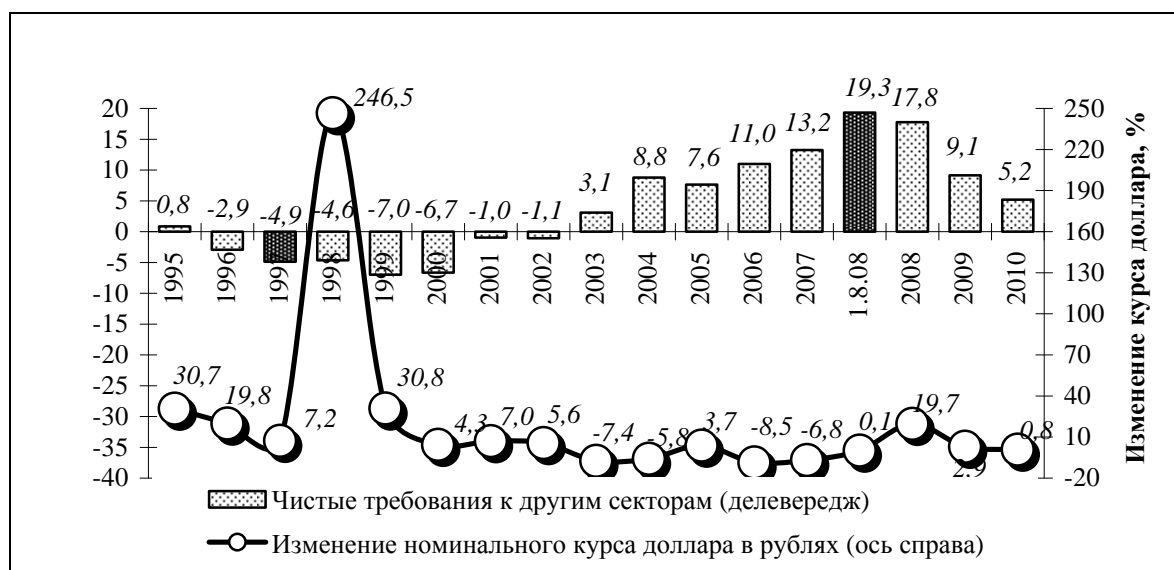
В 2010 г. отчасти за счет возврата банками Банку России ранее выданных им кредитов, и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры Банку России удалось восстановить находящуюся в его распоряжении часть международных резервов (то есть общие международные резервы за вычетом Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, который контролируется Минфином России) почти до докризисного уровня. На уровне 85–90 млрд долл. стабилизировался объем Фонда национального благосостояния. Существенно сократился только Резервный фонд, за счет которого государство вынуждено финансировать дефицит федерального бюджета, появившийся в результате быстрого роста социальных расходов Правительства. Объем данного Фонда снизился с максимального значения в размере 142,6 млрд долл. в августе 2008 г. до 26,0 млрд долл. в январе 2011 г. Всего объем международных резервов в январе 2011 г. составлял 484,7 млрд долл. в то время как максимальное значение в июле 2008 г. достигало 596,6 млрд долл.

Наличие значительных международных резервов является важным фактором макроэкономической стабильности в стране. Однако важно, чтобы при этом механизм инвестирования средств международных резервов позволял также наращивать современные компетенции российских финансовых институтов, поскольку даже имеющиеся в стране излишки финансовых ресурсов часто невозможно эффективно использовать для экономического роста из-за слабости внутренних финансовых институтов. По этой причине в перспективе необходимо более активно привлекать крупнейшие российские финансовые структуры для управления портфелями международных резервов.

3.3.4. Рост депозитной базы и делевередж банков

Одной из наиболее действенных антикризисных мер по поддержке банковской системы было принятие государством обязательств об увеличении сумм гарантий по сохранности в полном объеме банковских депозитов населения с 400 тыс. руб. до 700 тыс. руб. в расчете на вклад в одном банке. На фоне бегства индивидуальных инвесторов из таких рискованных активов как акции, паи паевых инвестиционных фондов и «мусорных» корпоративных облигаций это обеспечило во время кризиса бурный приток средств населения на депозитах в банках. В острую фазу кризиса с 1 августа 2008 г. по 1 января 2009 г. депозиты населения в банках выросли с 5850 млрд руб. до 5907 млрд руб., или на 1,0%. По итогам 2009 г. депозиты населения достигли 7485 млрд руб., т.е. выросли на 26,7%; в 2010 г. они составили 9818 млрд руб., рост на 31,2%.

На фоне падения в 2009 г. и медленного роста кредитного портфеля в 2009–2010 гг. (см. *табл. 3*) происходил делевередж банковской системы (см. *рис. 23*), т.е. снижение стоимости чистых требований банков к населению и бизнесу по отношению к суммарным активам банков, с 19,3% накануне кризиса, 1-го августа 2008 г., до 9,1% в 2009 г. и 5,2% в 2010 г. С одной стороны, столь стремительный делевередж говорит о снижении рисков ликвидности банковской системы. Однако, с другой стороны, это свидетельствует о том, что банки все больше оказываются не в состоянии размещать в виде кредитов средства, привлекаемые в форме депозитов, в том числе за счет значительно более высокой, чем до кризиса стоимости привлекаемых ресурсов.



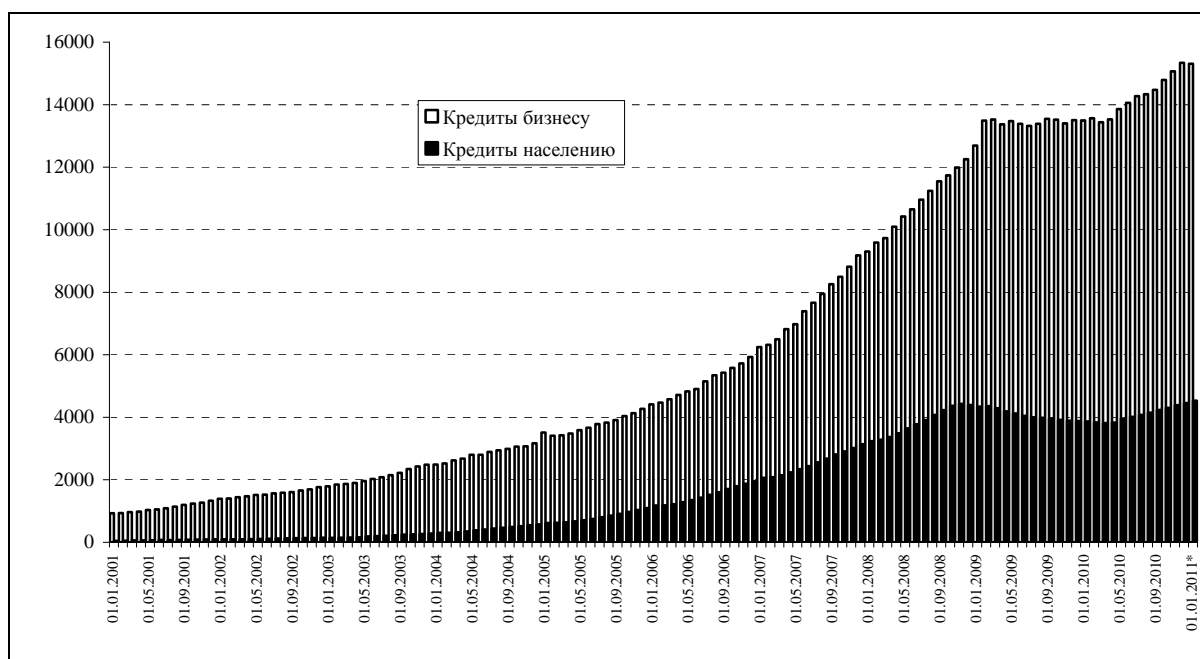
Источник: по данным Банка России.

Рис. 23. Превышение кредитов над депозитами –делеведредж (в % от стоимости активов (пассивов) банков)

3.3.5. Проблема трансформации ликвидности в кредиты

В 2010 г., как следует из рис. 24 и табл. 3, кредитный портфель банков возобновил рост. Кредиты небанковскому бизнесу выросли на 12,8%, кредиты населению – на 14,3%. В 2009 г. кредитный портфель по небанковскому бизнесу вырос всего на 0,3%, а по кредитам населению сократился на 11,0%. Однако говорить о том, что механизм банковского кредитования восстановился, пока рано. Восстановление кредитного портфеля в 2009–2010 г. идет более медленными темпами, чем после кризиса 1998 г. В 1999 г. кредиты бизнесу и населению выросли на 48,3% и 37,6%, а в 2000 г. – соответственно на 71,5% и 61,9%. После кризиса 1998 г. девальвация рубля резко повысила конкурентоспособность российского бизнеса, а условия ведения бизнеса были более благоприятными, чем сегодня с точки зрения коррупции, прямого вмешательства государства в бизнес и в структуру собственности. В 2010 г. кредитный портфель рос темпами, заметно ниже, чем в предкризисные годы. В 2006 г. и 2007 г. темпы роста кредитов бизнесу составляли 38,6% и 64,3%, населению – 75,1% и 43,9%.

Рост кредитного портфеля в 2010 г. оказался ниже ожиданий монетарных властей. Например, еще 28 мая 2010 г. руководитель Банка России С.Игнатьев говорил о том, что ожидаемый рост кредитного портфеля в 2010 г. составит 15%. По факту общий прирост кредитного портфеля бизнесу и населению равнялся 13,1%. При этом необходимо учитывать, что на начало 2011 г., несмотря на очевидные риски роста инфляции, в экономике продолжали удерживаться достаточно мягкие условия монетарной политики в виде пониженных требований о резервировании средств, ставок рефинансирования и межбанковского кредитования.



Источник: по данным Обзора кредитных организаций от Банка России.

Рис. 24. Объем выданных кредитов, млрд руб.

Таблица 3

Объем кредитов бизнесу и населению в 1998–2010 гг.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Кредиты небанковскому бизнесу:													
Млрд руб.	300	445	763	1 191	1 613	2 300	3 189	4 188	5 803	9 533	12 844	12 879	14 530
% прироста к прошлому году		48,3	71,5	56,1	35,4	42,6	38,7	31,3	38,6	64,3	34,7	0,3	12,8
Доля в ВВП, %	11,4	9,2	10,4	13,3	14,9	17,4	18,7	19,4	21,6	28,7	31,1	33,2	32,7
Кредиты населению:													
Млрд руб.	20	28	45	95	142	300	619	1 179	2 065	2 971	4 017	3 574	4 085
% прироста к прошлому году		37,6	61,9	111,6	50,2	110,8	106,5	90,6	75,1	43,9	35,2	-11,0	14,3
Доля в ВВП, %	0,8	0,6	0,6	1,1	1,3	2,3	3,6	5,5	7,7	8,9	9,7	9,2	9,2

Источник: расчеты по данным Бюллетеня банковской статистики Банка России за ряд лет и данным Росстата.

Причины более медленного восстановления кредитного портфеля после кризиса 2008–2009 гг. по сравнению с кризисом 1998 г. следует искать среди таких факторов, как низкий инвестиционный спрос бизнеса, медленное восстановление экономики и глобальный характер последнего кризиса.

3.3.6. Перспективы «carry trading» как механизма роста банковской системы

В преддверии кризиса 2008–2009 гг., как и предыдущего финансового кризиса в России, основным драйвером роста банков являлась спекулятивная стратегия «carry trading» (СТ), когда кредитные организации активно заимствовали деньги в валюте на развитых зарубежных рынках под низкую ставку процента, а затем вкладывали их в высокодоходные рублевые активы. В преддверии кризиса 1998 г. такими активами служили государственные краткосрочные обязательства (ГКО), а до августа 2008 г. – кредиты населению, рублевые корпоративные облигации и ссуды крупнейшим корпорациям¹.

Стратегия СТ является очень рискованной; в случае девальвации национальной валюты рублевые активы спекулянтов резко обесцениваются, обязательства в иностранной валюте перед нерезидентами становятся трудно исполнимыми. Банк попадает в «ловушку ликвидности» или просто становится неплатежеспособным. Вовлеченность банков из развивающихся стран в СТ в целях фондирования роста кредитования населения, по мнению экспертов МВФ, является одним из основных рисков финансовых рынков в этих странах².

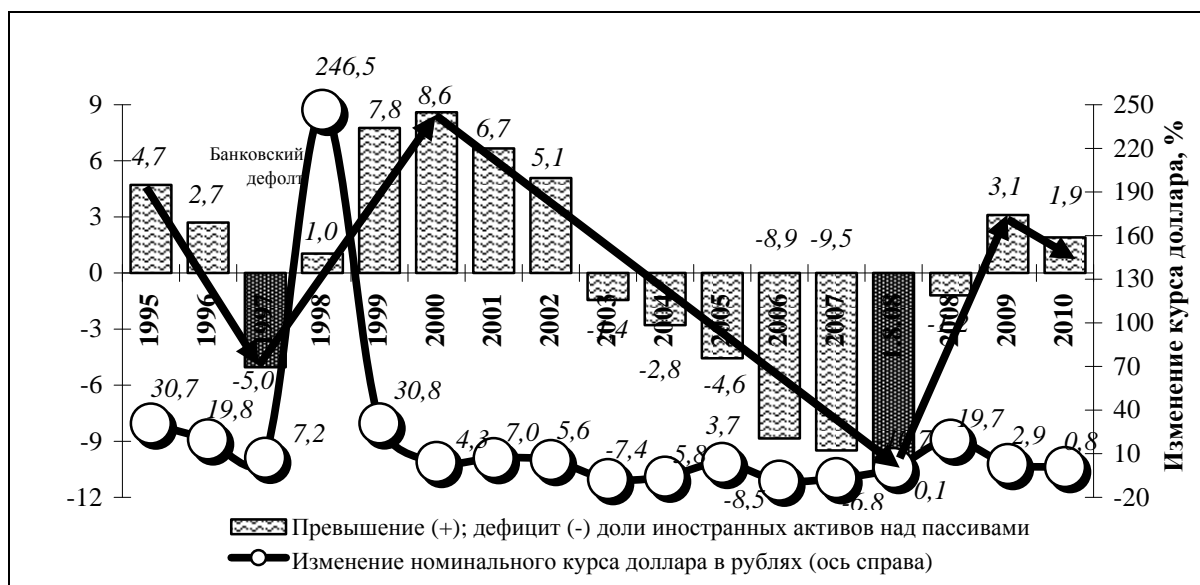
Чем опасна стратегия «carry trading» для России? Во-первых, она снижает у финансовых систем стимулы к часто менее доходным вложениям в реальную экономику. Во-вторых, реализация данной стратегии несет огромный риск для банковской системы, приводя в итоге, как это уже случалось накануне обоих финансовых кризисов, к дисбалансу между валютными активами и обязательствами банков как залого кризиса их ликвидности. В-третьих, «carry trading» ведет к формированию мыльных пузырей на рынках рублевых корпоративных облигаций и перегреву в сфере кредитования населения. В-четвертых, под воздействием данной стратегии происходит процесс «секьюритизации» финансовых отношений, превращения банков из «умных кредиторов» в инвесторов на рынке облигаций и в «кредитные фабрики», где оценка качества заемщика проверяется машинами, а не людьми. В банковской системе пропадают навыки кредитной работы, требующие высокого профессионализма персонала и знаний бизнеса заемщиков. В итоге теряется модернизационный потенциал банков. И, наконец, «carry trading» подрывает внутреннюю систему сбережений, делая невыгодным для тех заемщиков, которые «фондируются в рублях» (население, ПИФы, НПФы, страховые организации и др.), вложения в рублевые облигации из-за часто отрицательной реальной доходности таких вложений.

Масштаб вовлеченности банков в стратегию СТ наглядно показывают показатели дефицита (–) и излишка (+) иностранных активов банков по сравнению со стоимостью прав требования нерезидентов к банкам, соотнесенные с общей стоимостью активов банков, приведенные на *рис. 25*. В 1997 г. накануне банковского кризиса 1998 г. обязательства перед нерезидентами превышали стоимость активов банков на величину, эк-

¹ Стратегии «carry trading», их предпосылки и риски на российском финансовом рынке рассматривались в наших более ранних публикациях. Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 30) – М.: ИЭПП, 2009, сс.524-534; Кризисная экономика современной России: тенденции и перспективы /А.Абрамов, Е.Апелалова, Е.Астафьева [и др.]; науч. ред. Е.Т. Гайдар. – М.: Проспект, 2010, сс. 524-534.

² IMF. Global Financial Stability Report. Financial Market Turbulence: Causes, Consequences, and Policies. September 2007, pp.22-25.

вивалентную 5,0% валюты баланса банковской системы. Разовая 3-кратная девальвация рубля привела к неплатежеспособности банков. Баланс был восстановлен за счет банкротства крупнейших частных российских банков и замораживания (или, иными словами, дефолта) исполнения банками обязательств перед нерезидентами, которое правительство вынуждено было легализовать, приняв постановление, запрещающее банкам исполнять обязательства перед нерезидентами. В результате баланс валютных активов и обязательств банков был восстановлен, сумма превышения стоимости валютных активов банков над их обязательствами составила в 1998 г. 1% от стоимости активов банков. Однако репутация национальной банковской системы за рубежом оказалась «подмоченной» на долгие годы.



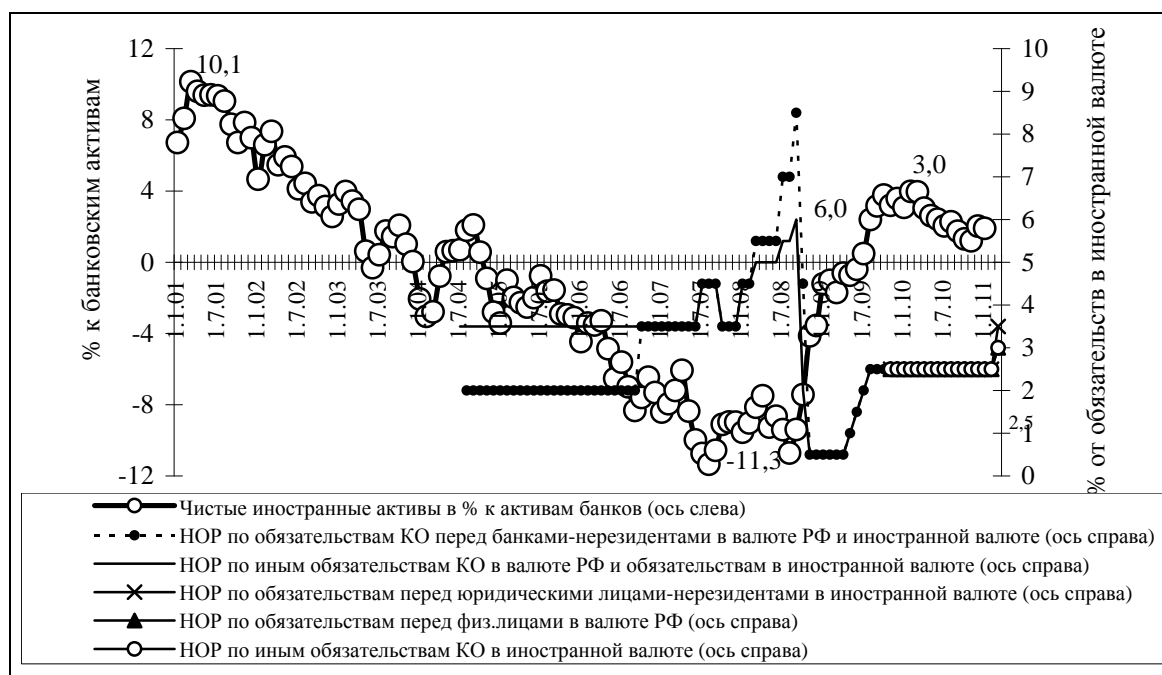
Источник: расчеты по данным Банка России.

Рис. 25. Превышение (+) и дефицит (-) доли иностранных активов банков над пассивами

По состоянию на 1 августа 2008 г., дефицит валютных активов банков по сравнению с требованиями достигал 10,7% валюты баланса банковской системы. Он в два раза превышал уровень, предшествовавший августовскому кризису 1998 г. Период начала 2004 г. – июля 2008 г. был периодом расцвета стратегии «carry trading» у российских банков. Начавшаяся осенью 2008 г. девальвация рубля, которая в итоге снизила стоимость рубля на 50% (см. рис. 9), безусловно, привела бы к повторению сценария краха банковской системы образца 1998 г., если бы на помощь банкам не пришло государство. Благодаря предоставленным банкам кредитным ресурсам со стороны Банка России и органов государственного управления, а также политике плавной девальвации рубля, банки получили денежные средства и резерв времени, необходимые для восстановления дисбаланса между своими валютными активами и обязательствами.

Нельзя сказать, что все эти годы регулирующие органы, в данном случае Банк России, безучастно наблюдали за тем, как благодаря СТ банковская система очередной раз приближалась к кризису. В 2004 г. Банком России были введены нормативы обязательного резервирования (НОР) по обязательствам кредитных организаций перед банками-

нерезидентами в валюте РФ и иностранной валюте в размере 2,0% и по иным обязательствам кредитных организаций в валюте РФ и обязательствам в иностранной валюте в размере 3,5% (рис. 26). По мере роста дисбаланса в валютных активах и обязательствах банковской системы данные НОР повышались 1 июля 2007 г. соответственно до 4,5% каждый, с 1 марта 2008 г. до 5,5% и 5,0%, с 1 июля 2008 г. до 7,0% и 5,5%. Однако данные нормативы не смогли остановить рост СТ. Отчасти это объясняется тем, что привлекаемые с ее помощью ресурсы служили главными драйверами бурной кредитной экспансии в 2004 – первой половине 2008 гг. и одним из ключевых источников финансового благополучия банков.



Источник: расчеты по данным Банка России.

Рис. 26. Регулирование «carry trading» Банком России

Банковский кризис, начавшийся в августе 2008 г., заставил банки и ЦБР сбалансировать валютные активы и обязательства. Это произошло не в результате введения каких-либо новых требований и нормативов, а потому, что решение данного вопроса для каждого банка было связано с его выживаемостью во время кризиса. Для недопущения коллапса банковской системы исполнительная власть и Банк России были вынуждены создать для банков все необходимые экономические условия для решения данной проблемы. Тем не менее после кризиса государство предприняло целую систему мер экономического противодействия СТ. С 1 ноября 2009 г. вместо двух старых были введены три новых НОР по обязательствам перед юридическими лицами-нерезидентами в иностранной валюте, по обязательствам перед физическими лицами в валюте РФ и по иным обязательствам в иностранной валюте в размере 2,5% от стоимости обязательств каждый.

С 13 октября 2010 г. Центральный банк расширил границы плавающего операционного коридора стоимости бивалютной корзины с 3 до 4 руб. и снизил величину накопленных интервенций (симметрично на 50 копеек по нижней и по верхней границе),

приводящих к сдвигу границ операционного интервала на 5 копеек, с 700 млн долл. до 650 млн долл. Это означало официальную отмену широкого фиксированного валютного коридора в 26–41 руб. за бивалютную корзину. 1 марта 2011 г. Банк России расширил границы бивалютной корзины еще на 1 рубль, установив нижнюю границу коридора 32,45 руб., верхнюю 37,45 руб. Данные меры были призваны сделать менее предсказуемыми изменения валютного курса, что также затруднит применение СТ.

16 июля 2010 г. Государственная дума приняла поправку в ст. 269 Налогового кодекса РФ, направленную на снижение привлекательности внешних заимствований для компаний и банков. В 2011–2012 гг. предельный размер процентов по валютным кредитам, относимых на расходы в целях снижения налога на прибыль, будет сокращен с 15% до 0,8 размера ставки рефинансирования Банка России (с 28 февраля 2011 г. 6,4% годовых)¹. Предельный уровень ставки по рублевым займам планируется увеличить с нынешних 1,1 до 1,8 ставки рефинансирования, т.е. до 14,4%. По мнению законодателей и исполнительной власти, это позволит повысить спрос частного бизнеса на рублевые кредиты и ограничит применение стратегии СТ. Однако здесь необходимо заметить, что при реализации стратегии СТ на практике средства от нерезидентов привлекаются по стоимости ниже 6%. В 2010 г. начала действовать система мониторинга внешних обязательств государственных корпораций, решения о крупных зарубежных заимствованиях госкомпаний теперь принимаются только после их одобрения представителями государства в органах управления данных компаний.

Осознавая опасности «carry trading», в изменении своих прежних позиций о том, что развивающиеся страны не должны препятствовать притоку иностранного капитала, экспертами МВФ теперь рекомендовано данным странам активно применять разные инструменты, ограничивающие приток краткосрочных иностранных инвестиций с тем, чтобы не допускать появления пузырей на фондовой рынке и рынке недвижимости². Среди мер по противодействию СТ МВФ рекомендует применять гибкую политику валютного курса, накопление валютных резервов в суверенных фондах национального благосостояния, снижение процентных ставок с учетом уровня инфляции, ужесточение налогово-бюджетной политики, укрепление пруденциального надзора³.

Российские финансовые и монетарные власти следовали данным рекомендациям лишь частично. С одной стороны, после кризиса спектр мер противодействия СТ был заметно расширен. Однако такие эффективные меры как снижение инфляции и ужесточение налогово-бюджетной политики не применялись. Чем выше внутренняя инфляция, тем выше спред между внутренними кредитными ставками и стоимостью привлечения ресурсов из-за рубежа, и тем более эффективной становится СТ для спекулянтов. Этому также будет способствовать тенденция укрепления рубля по мере роста цен на нефть, проявляющаяся с конца 2010 г.

Но даже если Минфину и Банку России удастся эффективно противостоять СТ, встает не менее сложный вопрос о том, чем заменить дешевые заимствования за рубежом, пусть рискованные, краткосрочные, но до сих пор столь востребованные для поддер-

¹ Вислогузов В. Госдума предлагает брать в рублях; валютные займы для компаний сделают менее выгодными. «Коммерсантъ», 16 июля 2010 г.

² Osty J., Ghosh A., Habermeier K. Capital Inflows: The Role of Control. IMF Staff position note. February 19, 2010, SPN/10/04. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1004.pdf>.

³ IMF. Global Financial Stability Report. Chapter 4. Global liquidity expansion: effect on “receiving” economies and policy response options. April 2010, p.1.

жания кредитного и экономического бума. Уже в середине 2010 г. в экономике все отчетливее стали наблюдаться процессы формирования новой, третьей волны СТ. Несмотря на уже существующую высокую долговую нагрузку, во II квартале 2010 г. Роснефть заняла у Китайского банка развития 52,5 млрд руб., нарастив общий долг по кредиту до 346,3 млрд руб. Китайские деньги обходятся нефтяной компании в 3,62% годовых, размещая которые на депозитах в банках под 6,22–8% годовых, компания получает существенную прибыль от финансовых спекуляций. Как следует из отчетности US GAAP на 30 июня 2010 г. на депозитах Роснефть хранила 3,12 млрд долл.¹ Другой пример касается дочерних структур иностранных банков, которые, по данным обзора рынка банковских вкладов за первое полугодие 2010 г., опубликованного АСВ, снизили ставки по рублевым депозитам для населения до 4–5% годовых, а по валютным вкладам до 0,6% годовых. По разъяснению одного из менеджеров Нордеа банка, «получение финансирования от головной компании ... обходится существенно дешевле, чем привлечение вкладов граждан»².

Таким образом, риски возврата финансовой системы к СТ остаются очень высокими. Как показано на *рис. 25*, после кризиса 1998 г. банковская система сторонилась данной стратегии в течение 5 лет. Еще в 2002 г. стоимость валютных активов банков превышала сумму их обязательств перед нерезидентами на величину, равную 5,1% от стоимости активов банковской системы. После кризиса 2008 г. величина превышения валютных активов над обязательствами оказалась значительно меньше. При этом уже в 2010 г. данный показатель банков снизился до 1,9% от совокупных банковских активов по сравнению с 3,1% годом ранее. Эти изменения наглядно показывают готовность банковской системы вернуться к прежним рискованным формам фондирования и роста.

Другой потенциальный источник роста финансовой системы – повышение уровня монетизации российской экономики. Увеличение объема денежных средств в экономике способствует росту кредитования и подъему экономики. Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (КДР-2020) уровень монетизации экономики должен повыситься с 28,3% ВВП в 2006 г. до 60–65% в 2015 г. и 70–75% в 2020 г. В результате вырастет кредитная экспансия банков, предприятия получают больше денежных накоплений в виде чистой прибыли и амортизации, вырастут сбережения и инвестиционный потенциал государства и домашних хозяйств. Это подразумевает переход к новым денежно-кредитным механизмам обеспечения спроса экономики на деньги, базирующимся на пополнении ликвидности преимущественно за счет рефинансирования банков Центральным банком Российской Федерации. В соответствии со Сценарными условиями-2030 основной ресурсной базой банков станет прирост депозитов населения, а также операции рефинансирования³.

¹ Дербилова Е. Банкиры из «Роснефти». «Ведомости», 17 августа 2010 г.

² Дементьева С., Дементьева К. Непосильный вклад: «дочкам» иностранных банков не нужно больше розничных депозитов. Коммерсантъ, 16 августа 2010 г.

³ Минэкономразвития. Пояснительная записка о сценарных условиях и основных параметрах долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Опубликовано на web-портале газеты «Ведомости» как приложение к статье – Кувшинова О., Товкайло М. Расти или копить. Ведомости, 10 февраля 2010 г.

Преимущество СТ в том, что она более привычна для финансовой системы, она сопряжена с меньшими инфляционными рисками, поскольку обеспечивает привлечение краткосрочных и среднесрочных инвестиций по ставкам, ниже уровня инфляции. Однако СТ не позволит найти достаточно долгосрочных ресурсов для модернизации. Более того, она регулярно приводит страну к серьезным финансовым кризисам и угнетает развитие внутренних финансовых институтов и личных инвестиций. Стратегия ускоренной монетизации предполагает ориентацию на внутренние ресурсы роста, однако сопряжена со значительными инфляционными рисками. Избежать данных рисков возможно лишь при наличии политики развития, предпринимательского климата и резкого повышения качества уровня государственного управления. В случае если в ближайшие год-два в России не появится ясная стратегия развития, скорее всего, действие СТ возобновится с новой силой.

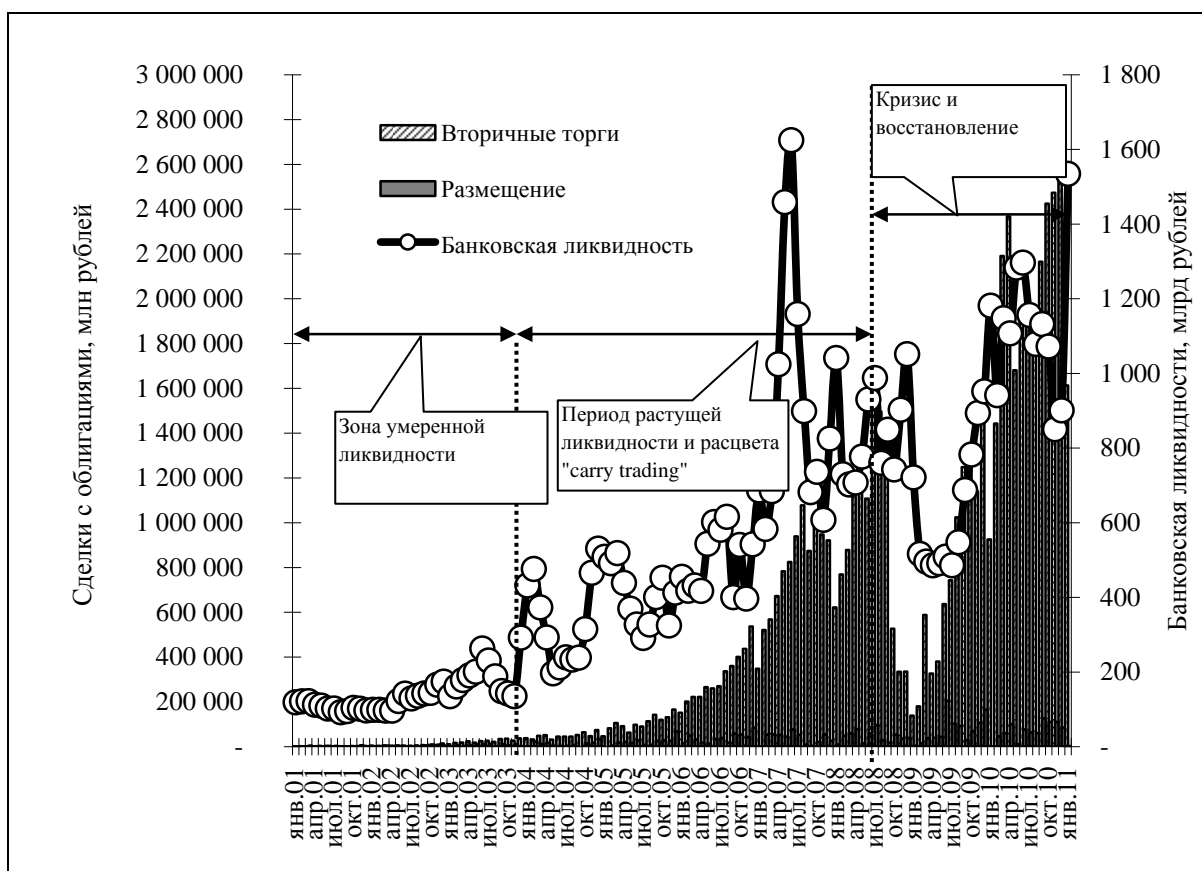
3.4. Рынок рублевых облигаций

На рис. 27 приводятся ежемесячные данные об объемах эмиссии и оборотах вторичного рынка рублевых корпоративных облигаций на ММВБ с 2001 г. по январь 2011 г. Дополнительно показаны данные по банковской ликвидности, которая представляет собой остатки средств банков на корреспондентских счетах и депозитах в Банке России. На рисунке видно, как начало финансового кризиса в августе 2008 г. привело к заметному снижению банковской ликвидности, объемов биржевых торгов и размещений корпоративных облигаций. В сентябре 2008 г. из-за отсутствия системы управления рисками по сделкам РЕПО на ММВБ случился временный кризис, вызванный неисполнением обязательств по сделкам РЕПО несколькими крупными участниками торгов. Однако благодаря вмешательству Банка России в налаживание расчетов и санацию оказавшихся неплатежеспособными банков, системного кризиса на рынке облигаций удалось избежать.

В 2010 г. рынок корпоративных облигаций полностью восстановился. Объемы размещений корпоративных облигаций на внутреннем рынке в 2009-м и 2010 гг. в размере 917 млрд руб. и 854,9 млрд руб. значительно превысили докризисные уровни 2006 г. и 2007 г. с объемами соответственно 465,3 млрд руб. 457 млрд руб. В период кризиса и посткризисного восстановления корпоративные облигации позволили нефинансовому сектору компенсировать стагнацию портфеля корпоративных кредитов в 2009 г. и его слабый прирост в 2010 г. (табл. 3). Число новых дефолтов на рынке корпоративных облигаций сократилось с 26 в 2008 г. и 76 в 2009 г. до 9 в 2010 г.¹

В 2010 г. объемы вторичного рынка корпоративных облигаций выросли до 23,0 трлн руб. по сравнению с 9,3 трлн руб. в 2009 г. и 11,3 трлн руб. в 2008 г. На фоне ограничений по применению стратегии СТ это означает появление нового фактора бурного роста ликвидности на рынке рублевых облигаций. В 2010 г. таким фактором стал бурный рост краткосрочной ликвидности банковской системы вследствие ускоренного роста монетизации российской экономики.

¹ Департамент исследований и информации Банка России. Обзор финансовой стабильности. 2010 г., с.13. Опубликовано на web-портале Банка России в Интернете www.cbr.ru.

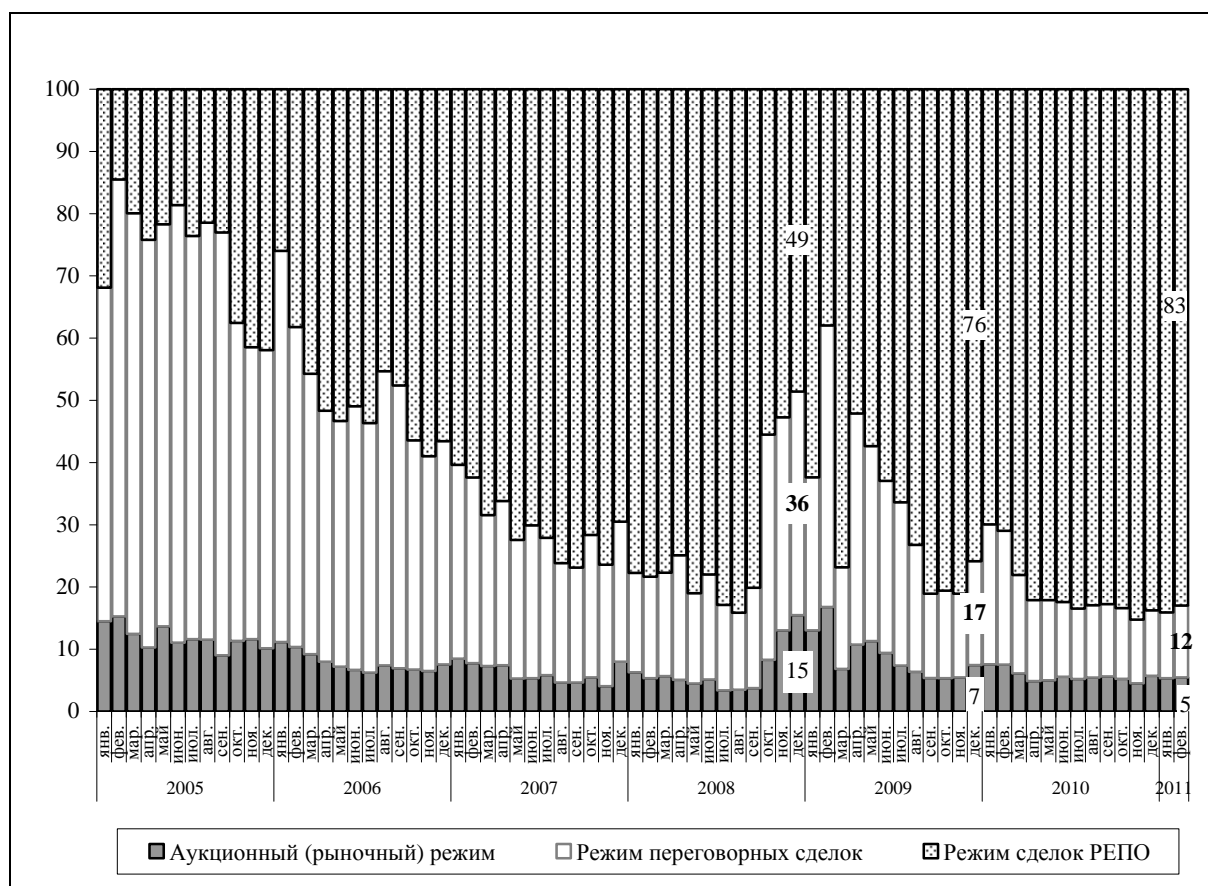


Источник: по данным Банка России и ФБ ММВБ.

Рис. 27. Операции с корпоративными облигациями и банковская ликвидность в 2001 – январе 2011 г.

Доля банков в источниках в структуре источников финансирования корпоративных облигаций выросла с 31,9% в 2008 г. до 41,5% в 2009 г. и 41,4% в 2010 г. Однако в дальнейшем наращивание рынка долгосрочных рублевых облигаций за счет краткосрочной внутренней ликвидности является очень рискованной стратегией. В случае, если из-за инфляции монетарные власти будут вынуждены сократить уровень монетизации экономики, это может привести к серьезным проблемам на рынке корпоративных облигаций.

Факт того, что рынок корпоративных облигаций для большинства его участников является не инструментом долгосрочных инвестиций, а способом размещения свободной денежной наличности или привлечения краткосрочных займов, проявляется в структуре биржевых сделок с корпоративными облигациями на ММВБ (рис. 28). С начала 2005 г. вплоть до августа 2008 г. доля сделок РЕПО быстро росла, достигнув 84% от оборота биржевых торгов. В связи с кризисом на рынке РЕПО в сентябре 2008 г. – феврале 2009 г. она заметно снизилась, однако по мере восстановления рынка облигаций стала опять увеличиваться, достигнув 83% в феврале 2011 г. Доля рыночных сделок составляет всего 5%.



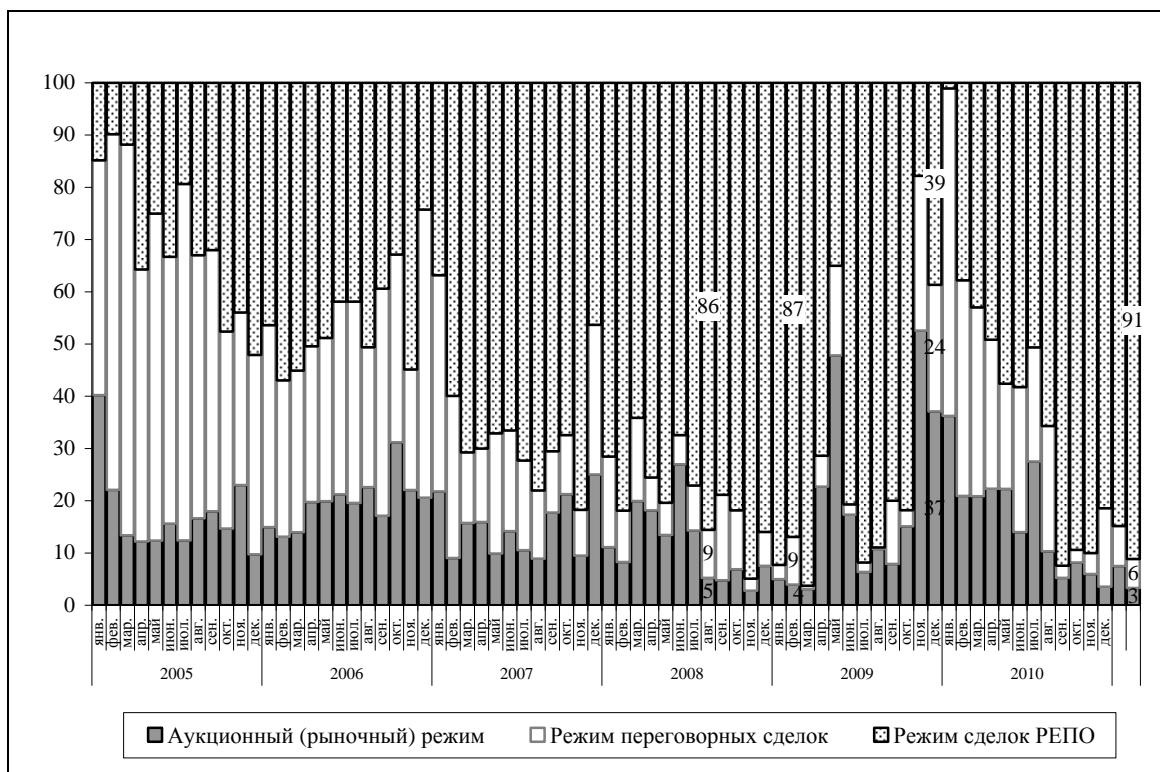
Источник: по данным ФБ ММВБ.

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

Еще более красноречивы цифры о структуре биржевых сделок с региональными облигациями, которые приводятся на рис. 29. В феврале 2011 г. 91% всех сделок с региональными облигациями на бирже приходилось на операции РЕПО. С помощью сделок РЕПО, многократно закладывая облигации, банки имеют возможность использовать кредитное плечо в размере примерно один к одному или один к двум, т.е. на рубль исходных инвестиций в облигации привлекать от одного до двух рублей займов, получаемых под обеспечение облигациями.

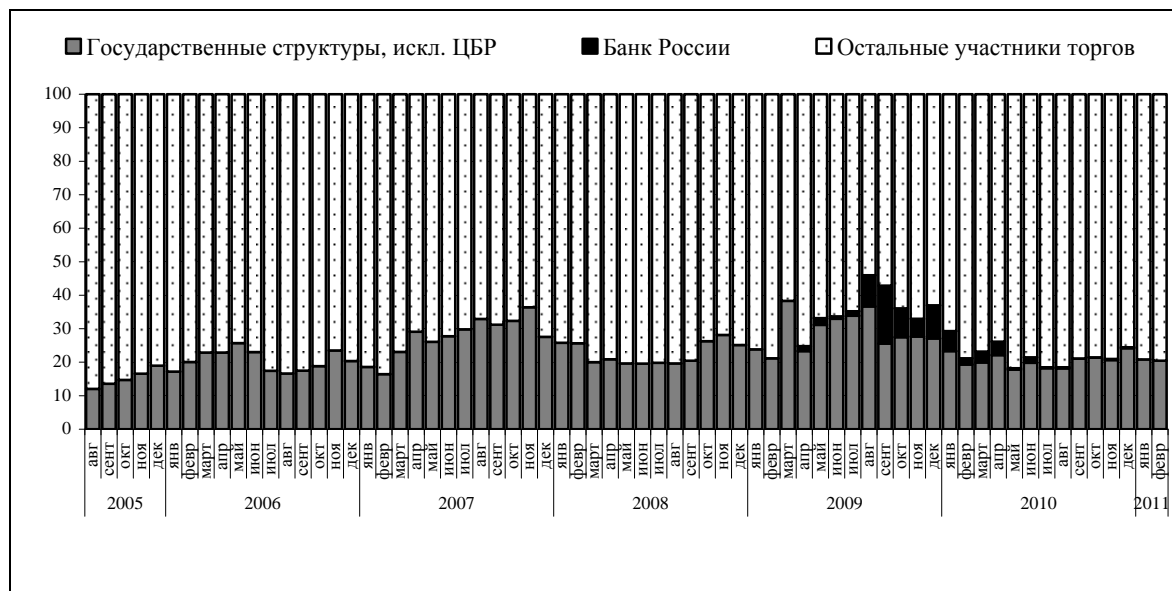
На рис. 30 анализируются доли разных групп участников торгов (частных финансовых компаний, государственных структур и Банка России) в объемах биржевых торгов корпоративными облигациями на ММВБ во всех режимах, включая рыночные, переговорные сделки и сделки РЕПО. Начиная с марта 2009 г., доля государственных структур в объемах торгов корпоративными облигациями заметно выросла, с апреля к ним подключился Банк России как крупный поставщик ликвидности через сделки РЕПО и иные сделки. С апреля 2009 г. по январь 2010 г. доля Банка России в объемах торгов корпоративными облигациями на ММВБ составляла от 0,7% до 14,3%. С января 2011 г. ММВБ перестал включать Банк России в ежемесячную отчетность об объемах сделок участников торгов, что, видимо, свидетельствует о прекращении операций с ценными бумагами Банком России на фондовой бирже ММВБ. С мая 2010 г. сводная доля госу-

дарственных структур в объемах сделок с корпоративными облигациями вернулась на докризисный уровень.



Источник: по данным ФБ ММВБ.

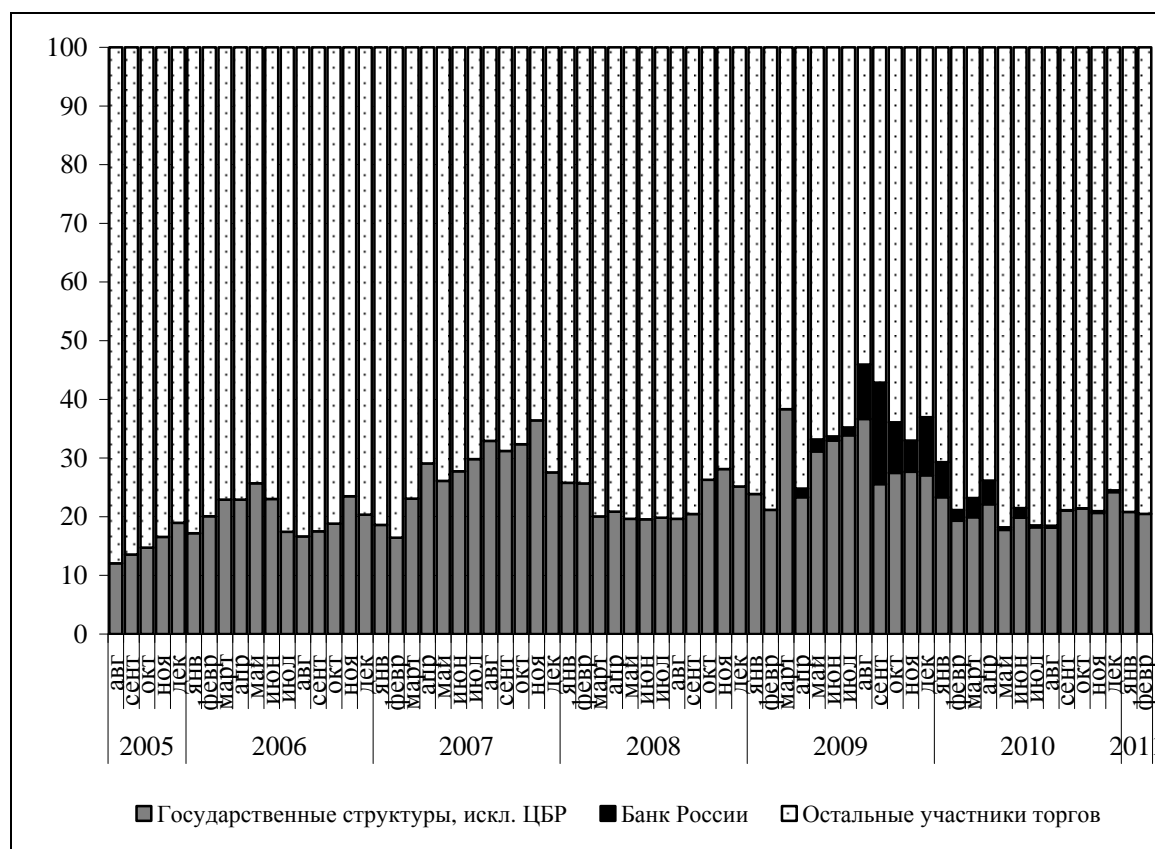
Рис. 29. Структура сделок с региональными облигациями на ММВБ, %



Источник: по данным ФБ ММВБ.

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

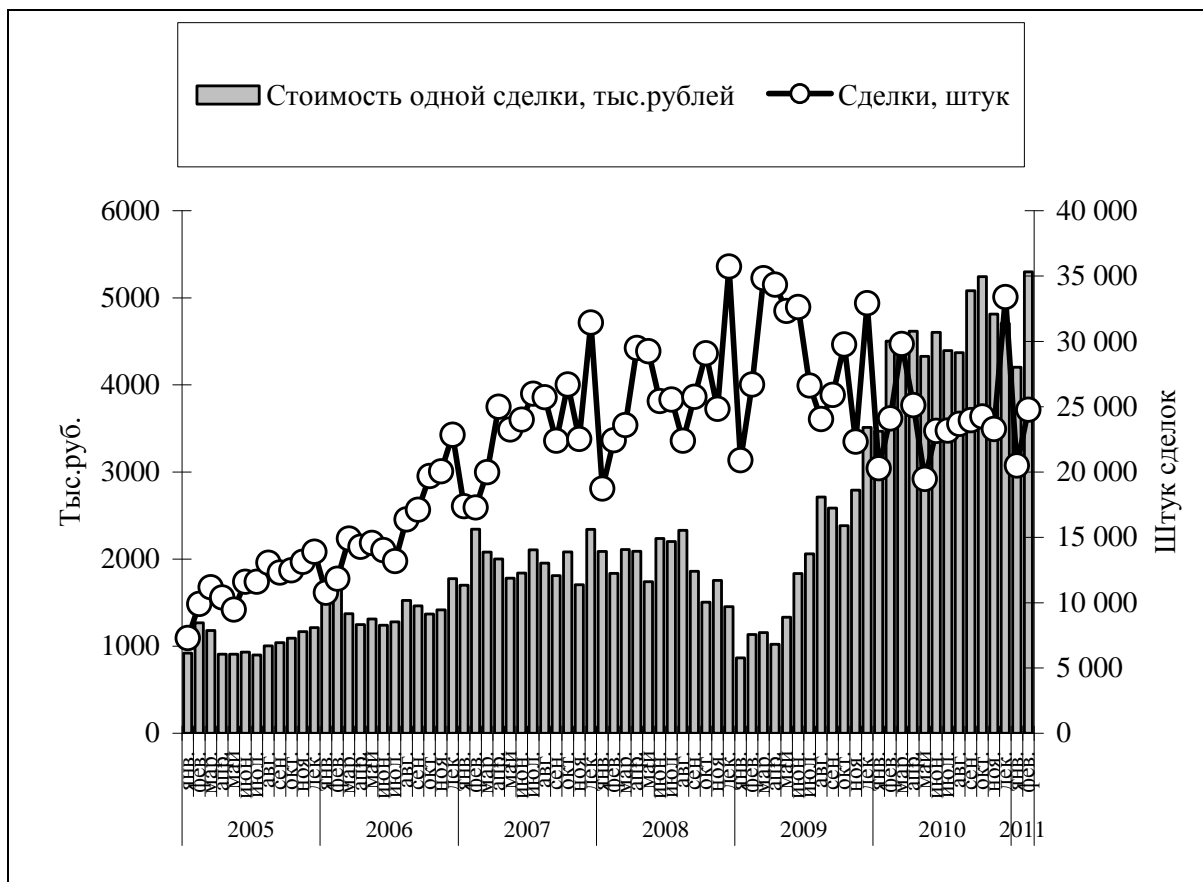
На рис. 31 отражена доля государственных структур и Банка России в объемах биржевых торгов региональными облигациями. Несмотря на то что с августа 2008 г. по январь 2010 г. каких-либо особых изменений в доле государственных структур и Банка России на рынке не наблюдалось, можно увидеть, что сохранение доли на уровне около 35–40% от объема сделок с региональными облигациями, являлось весьма важным для поддержания данного сегмента долгового рынка.



Источник: по данным ФБ ММВБ.

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

На рис. 32 приводятся данные о количестве сделок и стоимости одной сделки с корпоративными облигациями в режиме биржевых (анонимных) торгов на ММВБ. В отличие от рыночного сегмента торгов с акциями (рис. 15) в 2009 г. – начале 2011 г. наблюдалась тенденция уменьшения числа рыночных сделок с корпоративными облигациями при заметном росте средних объемов сделок. Это свидетельствует о том, что на данном сегменте рынка в отличие от рыночных сделок с акциями в меньшей мере развиты алгоритмическая торговля и торговые роботы. В то же время рост краткосрочной ликвидности позволяет увеличивать объемы сделок. Фактором роста объемов сделок в рыночном сегменте может быть также приток средств иностранных портфельных инвесторов, для которых рублевый рынок облигаций с его более высоким уровнем доходности по сравнению со ставками на глобальном рынке при приемлемом уровне макроэкономической стабильности в России, представляет все больший интерес.



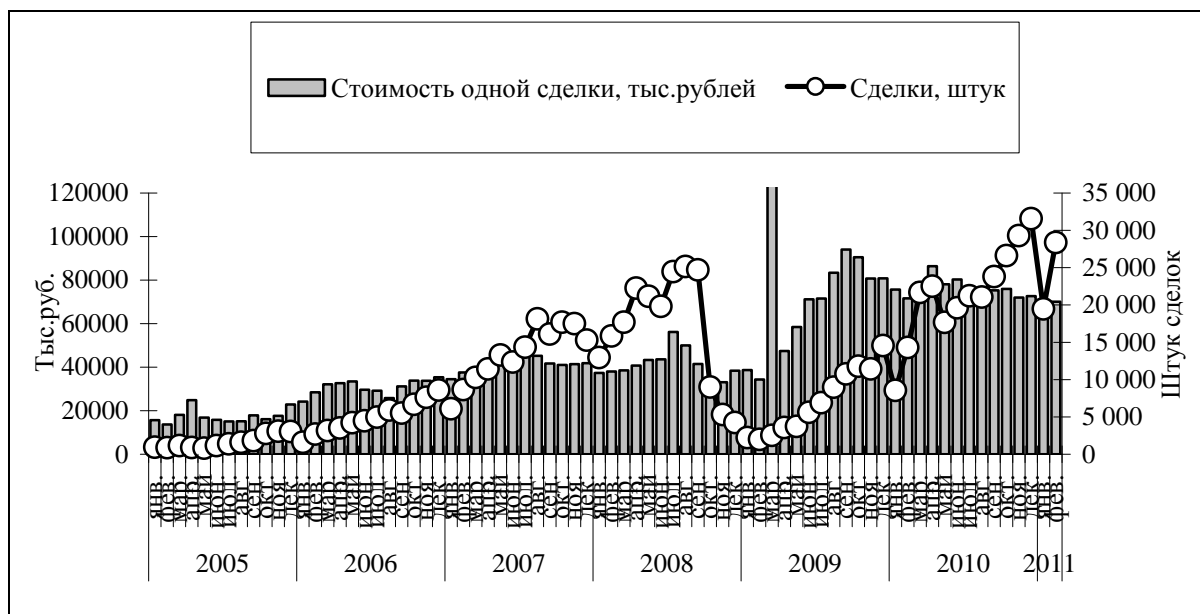
Источник: по данным ММВБ.

Рис. 32. Рыночные сделки с корпоративными облигациями на ММВБ

На рис. 33 анализируется сегмент сделок РЕПО с корпоративными облигациями на ММВБ. В отличие от рыночного режима торгов в сегменте РЕПО в 2009 г. – начале 2011 г. наблюдался резкий рост числа сделок при уменьшении среднего объема сделки, начиная с середины 2009 г. Это говорит о том, что по мере выхода из кризиса рынок РЕПО становился все более популярным источником краткосрочного фондирования банков. Число участников данного режима торгов постоянно росло.

На рис. 34 анализируются объемы размещений не только корпоративных облигаций, но и региональных рублевых облигаций, а также федеральных ценных бумаг. До 2010 г. объемы размещений корпоративных облигаций заметно превышали объемы эмиссии федеральных ценных бумаг. Например, в докризисном 2007 г. было размещено корпоративных облигаций в объеме 457 млрд руб. и облигаций федерального займа (ОФЗ) и государственных сберегательных облигаций (ГСО) на 271 млрд руб. Начиная с 2009 г., ситуация начала меняться, разрыв в размещении корпоративных и федеральных облигаций стал сокращаться. В этом году было размещено корпоративных облигаций на 917 млрд руб, ОФЗ и ГСО – на 519 млрд руб. В 2010 г. впервые за многие годы объем эмиссии федеральных облигаций – 861 млрд руб., превысил объем размещения корпоративных облигаций – 855 млрд руб. Данное явление в целом носит позитивный характер для российского фондового рынка. Наличие ликвидного рынка государственных

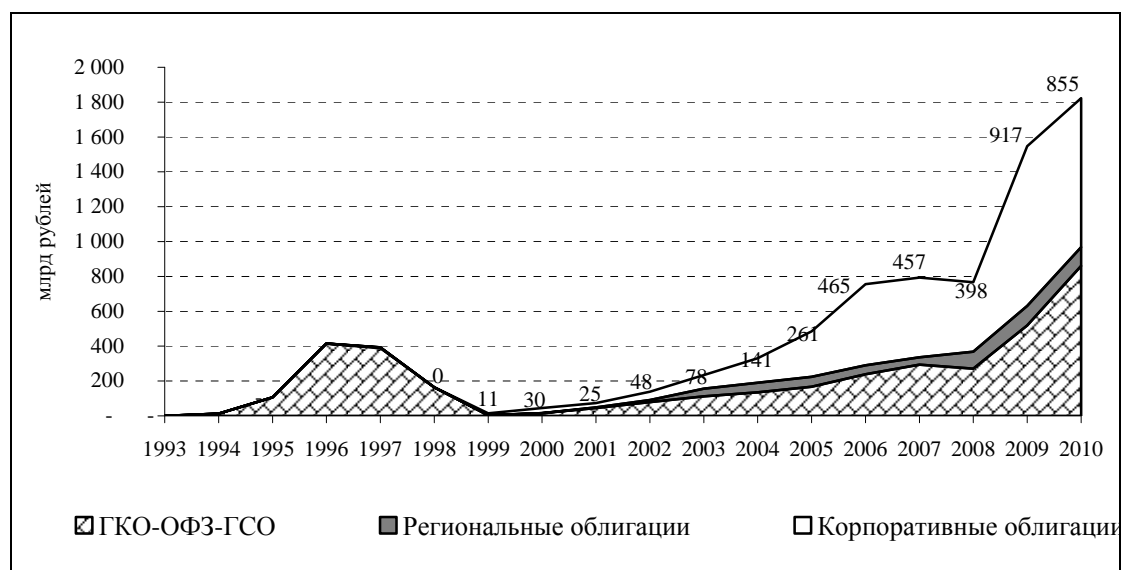
ценных бумаг важно не только с точки зрения финансирования умеренного дефицита федерального бюджета. Перенесение на федеральные ценные бумаги функций основного инструмента для обслуживания рынка межбанковского кредитования могло бы придать большую устойчивость рынку МБК, а также усилило бы позиционирование корпоративных облигаций как инструмента привлечения долгосрочного и среднесрочного капитала.



Источник: по данным ММВБ

Рис. 33. Сделки РЕПО с корпоративными облигациями на ММВБ

Что касается эмиссий региональных облигаций, то пока, как показывают данные рис. 34, по объему они заметно уступают рынку корпоративных и федеральных долговых ценных бумаг. Однако в дальнейшем их роль может возрасти. Это связано с тем, что со временем государство будет вынуждено более активно вовлекать региональные власти в процессы модернизации экономики, что неизбежно приведет к росту экономической и финансовой самостоятельности регионов, что в свою очередь усилит их активность на рынке долгового капитала.



Источник: по данным ОАО «РТС» и МВФ.

Рис. 34. Объем размещений рублевых облигаций

Действенной мерой поддержки рынка рублевых корпоративных и региональных облигаций в 2009 г. было принятие поправок в законодательство о пенсионной системе, в результате которых часть средств накопительной системы могла инвестироваться в негосударственные облигации. 18 июля 2009 г. вступил в силу Федеральный закон № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации». В соответствии с данным федеральным законом государственная управляющая компания, функции которой выполняет «Внешэкономбанк» (ВЭБ), получила право вкладывать пенсионные накопления граждан в расширенный инвестиционный портфель, формируемый в том числе из корпоративных облигаций российских эмитентов, гарантированных государством депозитов в рублях и иностранной валюте в кредитных организациях, ипотечных ценных бумаг, облигаций международных финансовых организаций. По итогам 2009 г. в корпоративные облигации было вложено 12,9 млрд руб. пенсионных накоплений, в том числе 7,8 млрд руб. за счет портфеля, управляемого ВЭБом. По итогам 9 месяцев 2010 г. данные вложения выросли соответственно до 57,8 млрд руб. и 45,9 млрд руб.

Со стороны предложения двигателями роста рынка рублевых корпоративных облигаций стали крупнейшие государственные компании. Этому во многом способствовали изменения, принятые в законодательство о ценных бумагах, облегчающие выпуск биржевых облигаций с упрощенной процедурой регистрации эмиссии ценных бумаг на биржах вместо ФСФР России. С целью повышения устойчивости рынка корпоративных облигаций срок исполнения обязательств по биржевым облигациям был продлен с одного года до трех лет. Разрешили выпуск биржевых облигаций не только открытыми акционерными обществами, но и другими хозяйственными обществами, а также государственными корпорациями.

В табл. 4 приводятся данные о размещении корпоративных облигаций в разрезе отдельных эмитентов в 2009 и 2010 гг. Из-за массовых дефолтов рынок облигаций стал

закрытым для эмитентов «третьего эшелона». Основными эмитентами корпоративных облигаций в посткризисный период стали крупнейшие государственные и частные компании. Для многих из них внутренний рынок облигационных заимствований стал временным заменителем внешних займов, привлечение которых было затруднительным из-за кризиса доверия на данном сегменте рынка.

Таблица 4

Крупнейшие эмитенты рублевых корпоративных облигаций в 2009 г.

	Эмитенты	2009		Эмитенты	2010	
		Млрд руб.	%		Млрд руб.	%
1	РЖД	145	15,8	ФСК ЕЭС	50	5,8
2	Транснефть	135	14,7	Россельхозбанк	35	4,1
3	Внешэкономбанк	60	6,6	Роснанотех	33	3,9
4	Лукойл	50	5,5	ЕвразХолдинг	30	3,5
5	Атомэнергопром	50	5,5	АИЖК	29	3,3
6	Башнефть	50	5,5	Внешэкономбанк	27	3,2
7	АФК «Система»	39	4,3	Алроса	26	3,0
8	МТС	30	3,3	МТС	25	2,9
9	АИЖК	28	3,1	Мечел	25	2,9
10	ВТБ (ВТБ 24)	23	2,5	Вимм-Билль-Данн	24	2,8
11	СИБМЕТИНВЕСТ	20	2,2	ВТБ (ВТБ 24)	20	2,3
12	Газпромнефть	18	2	Газпромнефть	20	2,3
13	ВТБ-Лизинг Финанс	15	1,6	ВымпелКом-Инвест	20	2,3
14	Мечел	15	1,6	РЖД	15	1,8
15	ММК	15	1,6	Северсталь	15	1,8
16	Газпром	15	1,6	Глобэкс банк	15	1,8
17	НЛМК	15	1,6	Норильский Никель	15	1,8
18	Северсталь	15	1,6	Юникредит	15	1,8
19	НИА ВТБ 001	14	1,6	ЕБРР	14	1,6
20	Банк Петрокоммерц	11	1,2	ММК	13	1,5
21	МБРР	10	1,1	Банк Санкт-Петербург	13	1,5
22	Росбанк	10	1,1	Аэрофлот	12	1,4
23	Россельхозбанк	10	1,1	Транскредитбанк	12	1,4
24	ВымпелКом-Инвест	10	1,1	Атомэнергопром	10	1,2
	Иные эмитенты	113	12,3	Иные эмитенты	342	40,0
	Итого	917	100		855	100

Источник: по данным www.cBonds.ru, www.rusbonds.ru и ФБ ММВБ.

В 2009 г. на 24 крупнейших эмитента приходилось 87,7% стоимости выпусков корпоративных облигаций, в 2010 г. – лишь 60% эмиссий. Это свидетельствует о том, что к размещению облигаций прибегает все более широкий круг эмитентов. Однако в 2007 г. из объема размещений корпоративных облигаций в размере 476,7 млрд руб. на первые 24 компании – эмитента приходилось лишь 42,1% стоимости эмиссии, а на оставшихся эмитентов – 57,9%. То есть первичный рынок корпоративных облигаций пока не вос-

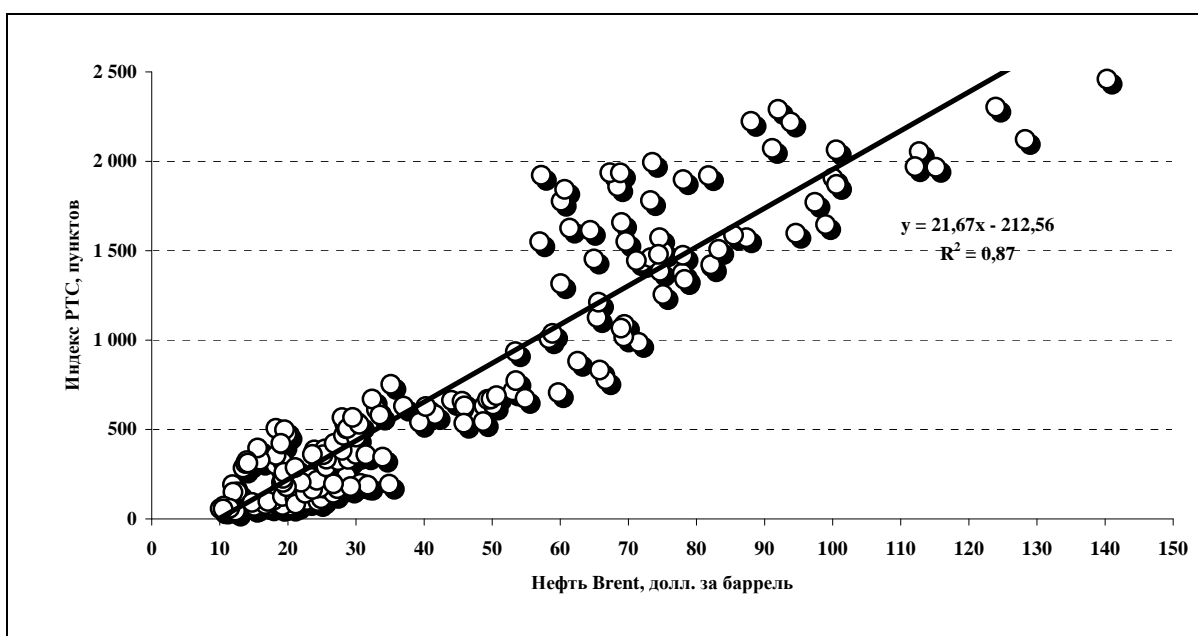
становился до докризисных лет по критерию доступности корпоративных облигаций для широкого круга компаний.

3.5. Основные риски на финансовом рынке

Основные риски финансового рынка по итогам кризиса 2008–2009 гг. связаны со следующими факторами: сильной зависимостью экономики и фондового рынка от цен на нефть; опережающим ростом внешних заимствований банков и нефинансового сектора; рисками оттока иностранного капитала; девальвацией рубля; ростом объемов торгов на срочном рынке при недостаточном уровне обеспеченности сделок; нарастанием рисков на рынке РЕПО; малой емкостью рынка финансовых услуг, препятствующей капитализации финансовых посредников.

3.5.1. Зависимость фондового рынка от цен на нефть

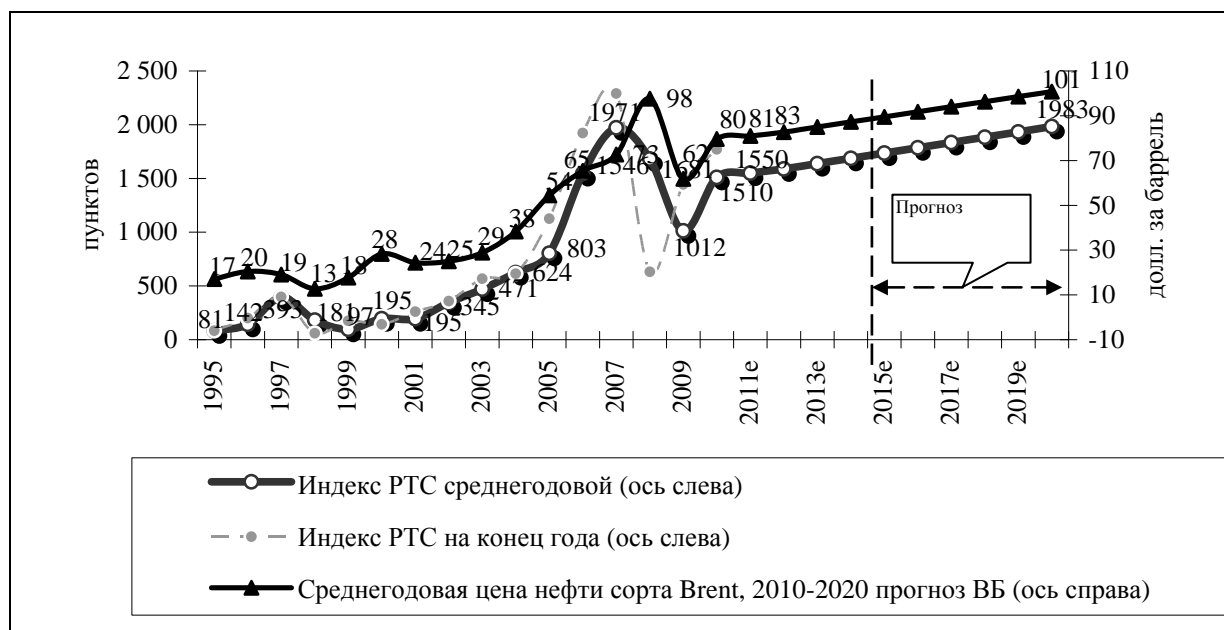
Как было показано в комментариях к *рис. 7* и *8*, российский фондовый рынок зависим от цен на нефть. Приток или отток краткосрочных портфельных инвестиций из-за рубежа лишь периодически прерывает корреляцию между динамикой изменения индексов и цен. Однако и сам поток иностранных инвестиций, в конечном счете, зависит от динамики цен на нефть в мире. Наличие зависимости рынка акций от цен на нефть иллюстрируется на *рис. 35*, где отражен коэффициент детерминации между абсолютными ежемесячными значениями индекса РТС и ценами нефти сорта Brent за весь период существования данного фондового индекса по декабрь 2010 г. Коэффициент детерминации (R^2) между указанными показателями равен 0,87, что говорит об очень тесной зависимости между ними.



Источник: рассчитано по данным IFS IMF и фондовой биржи РТС.

Рис. 35. Зависимость индекса РТС от цены нефти Brent с сентября 1995 г. по декабрь 2010 г.

Нынешний уровень зависимости фондового рынка России от цен на нефть является одним из основных источников рисков инвесторов. Согласно Сценарным условиям-2030 средняя цена нефти Urals в 2020 г. достигнет 101 долл. за баррель, в к 2030 г. – лишь 140 долл. за баррель (рис. 36). Исходя из уравнения регрессии для описания взаимосвязи индекса РТС и годовых цен нефти, можно определить среднегодовые значения индекса РТС на будущее 10-летие¹. Среднегодовые значения индекса РТС в этом случае достигнут 2000 пунктов, что лишь немногим выше его среднего уровня, зафиксированного в 2007 г. Это означает, что если не будет проведена модернизация и диверсификация российской экономики, внутренний фондовый рынок ожидает стагнация в течение 10 лет, что, однако, не исключает его повышенной волатильности.



Источник: рассчитано по данным прогноза МЭР к Концепции долгосрочного развития – 2030 и данных фондовой биржи РТС.

Рис. 36. Прогноз индекса РТС до 2020 г. исходя из прогноза Всемирного банка по ценам на нефть

В предыдущем обзоре, исходя из формулы взаимосвязи значений индекса РТС и цен на нефть, нами прогнозировалось среднегодовое значение индекса на уровне 1503 пунктов, фактически он оказался равен 1510. То есть данная связь работает и позволяет получить весьма точные прогнозы среднегодового значения фондовых индексов. В то же время, напомним еще раз, прогнозирование цен на нефть является самостоятельной чрезвычайно сложной задачей, удовлетворительно решать которую не научился пока никто.

¹ На тот случай, если диверсификации структуры российской экономики не произойдет, и связь между нефтью и индексами останется неизменной.

3.5.2. Риски оттока иностранного капитала

В течение последних двух-трех лет разные потоки иностранного капитала по отношению к российскому рынку движутся в противоположных направлениях. Как было показано в комментариях к *рис.8*, по данным EMPR с апреля 2009 г. по февраль 2011 г. за рубежом стабильно растут вложения преимущественно в спекулятивные фонды, инвестирующие в Россию. В результате российский рынок акций быстро восстанавливается после кризиса. Риск в том, что приток средств в иностранные фонды, инвестирующие в Россию, вряд ли будет продолжаться бесконечно, тем более что достигнутые в феврале 2011 г. нефтяные цены уже близки к предельным. Любой шок на мировых финансовых рынках, связанный с неплатежеспособностью одной-двух стран в Европе, природным катаклизмом, крахом крупной финансовой структуры или замедлением восстановления мировой экономики, неизбежно развернет поток средств фондов, инвестирующих в Россию. Так уже было в мае 2006 г., когда в результате самых первых опасений кризиса на рынке необеспеченных закладных, поток иностранного капитала в Россию развернулся в другую сторону практически на 2–2,5 года. Подобный сценарий с изменением направления движения спекулятивного капитала в Россию весьма вероятен во второй половине 2011 г., что может вызвать длительную коррекцию цен на рынке акций российских компаний¹.

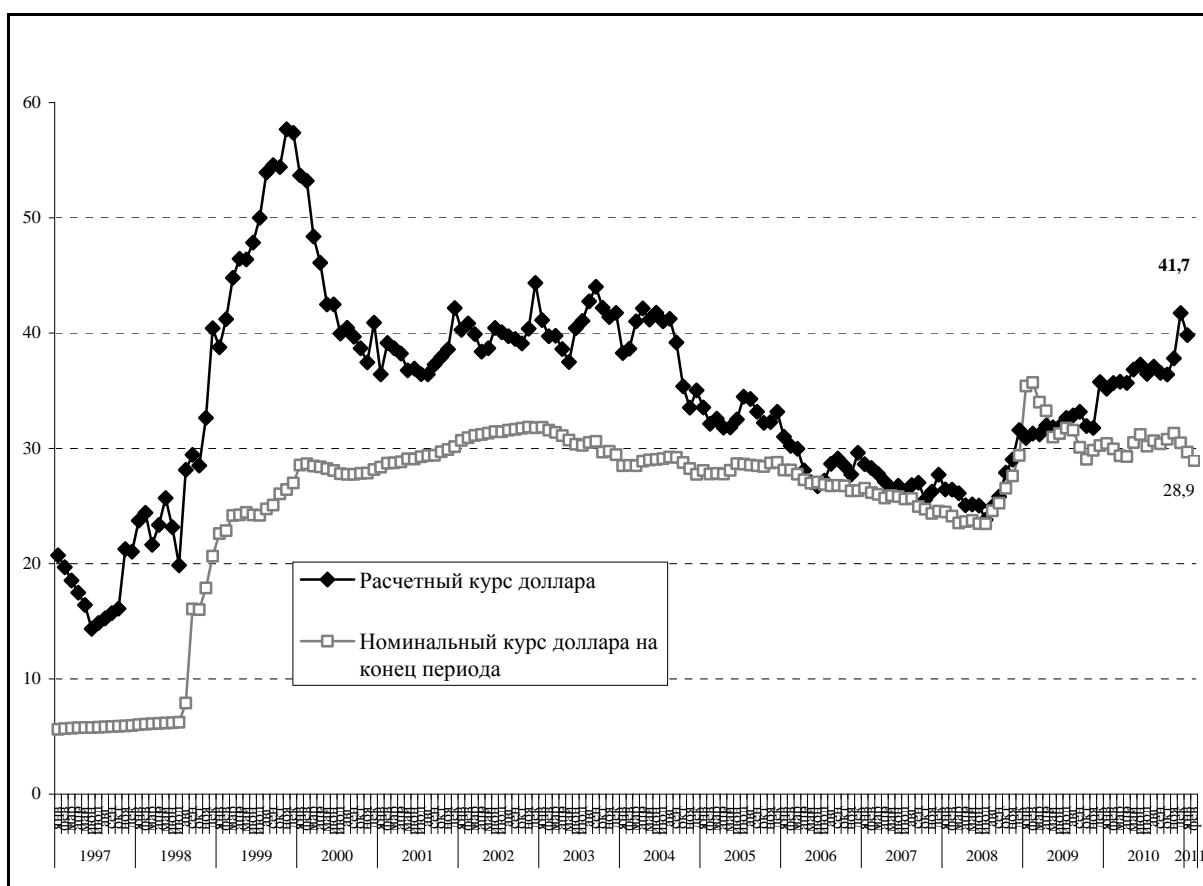
Другой поток иностранного капитала фиксируется банком России. Это портфельные, прямые иностранные и прочие инвестиции в разные сегменты финансового рынка. В 2008–2010 гг. и в первые два месяца 2011 г. здесь наблюдается тенденция преобладания вывоза иностранного капитала, включая ПИИ. Она носит затухающий характер, что позволяет надеяться, что в 2011 г. будет наблюдаться либо чистый приток данного капитала, либо нулевое сальдо притока капитала. В 2008 г. отток капитала из России составил 133,9 млрд долл., в 2009 г. 56,9 млрд долл., в 2010 г., по оценкам Банка России, – 22,7 млрд долл. При этом два года подряд было зафиксировано отрицательное сальдо ПИИ в размере 7,7 млрд долл. в 2009 г. и 7,4 млрд долл. в 2010 г. По оценкам на январь–февраль 2011 г., Банк России также фиксирует отток капитала на уровне 13 млрд долл.². Фиксируемый Банком России отток иностранного капитала в 2009–2010 гг. и начале 2011 г. не помешал устойчивому росту рынка акций и рублевых облигаций. Однако риск продолжения оттока портфельных инвестиций и ПИИ из России в том, что это будет тормозить рост и модернизацию экономики, усиливая ее зависимость от цен на экспортируемое сырье. В этом случае риски зависимости фондового рынка от цен на нефть и краткосрочного капитала лишь усилятся.

¹ О вероятности разворота позитивной динамики российского рынка акций может свидетельствовать отмечаемое в марте 2011 г. в еженедельных обзорах срочного рынка SmartFORTS инвестиционной компании ITinvest редкое для фьючерсов на фондовые индексы РТС явление бэквордации, когда значения фондовых индексов при расчете цен фьючерсных контрактов оказываются ниже значений данных фондовых индексов на спот рынке. (Березин А. Концентрация ликвидности. Еженедельный обзор срочного рынка SmartFORTS от 9 марта 2010 г. Опубликовано на Интернет-сайте инвестиционной компании ITinvest).

² Шаповалов А. Нефть не покрывает рисков, Коммерсантъ, 9 марта 2011 г.

3.5.3. Риски снижения курса рубля в среднесрочной перспективе

С февраля 2009 г. рубль укрепился с 35,72 руб. за долл. до 28,94 руб. за долл. Однако в среднесрочной перспективе сохраняется риск его девальвации. Данные *рис. 37* показывают, что с середины 2009 г. в экономике начался опережающий рост денежной массы М2 по сравнению с ростом международных резервов. В результате официальный курс рубля стал все больше отклоняться от расчетного, который можно определить путем деления М2 на стоимость международных резервов. Многолетняя история финансового рынка показывает, что более быстрое наращивание рублевой денежной массы по сравнению с международными резервами в России, часто является предвестником девальвации национальной валюты. Иностранные инвестиционные фонды всегда чутко относятся к рискам девальвации валюты. Ожидания девальвации помимо негативных для инвесторов событий на глобальных финансовых рынках могут вызвать долговременный отток средств иностранных инвесторов из фондов, вкладывающих в Россию. Это может повлечь за собой новый обвал рынка акций.

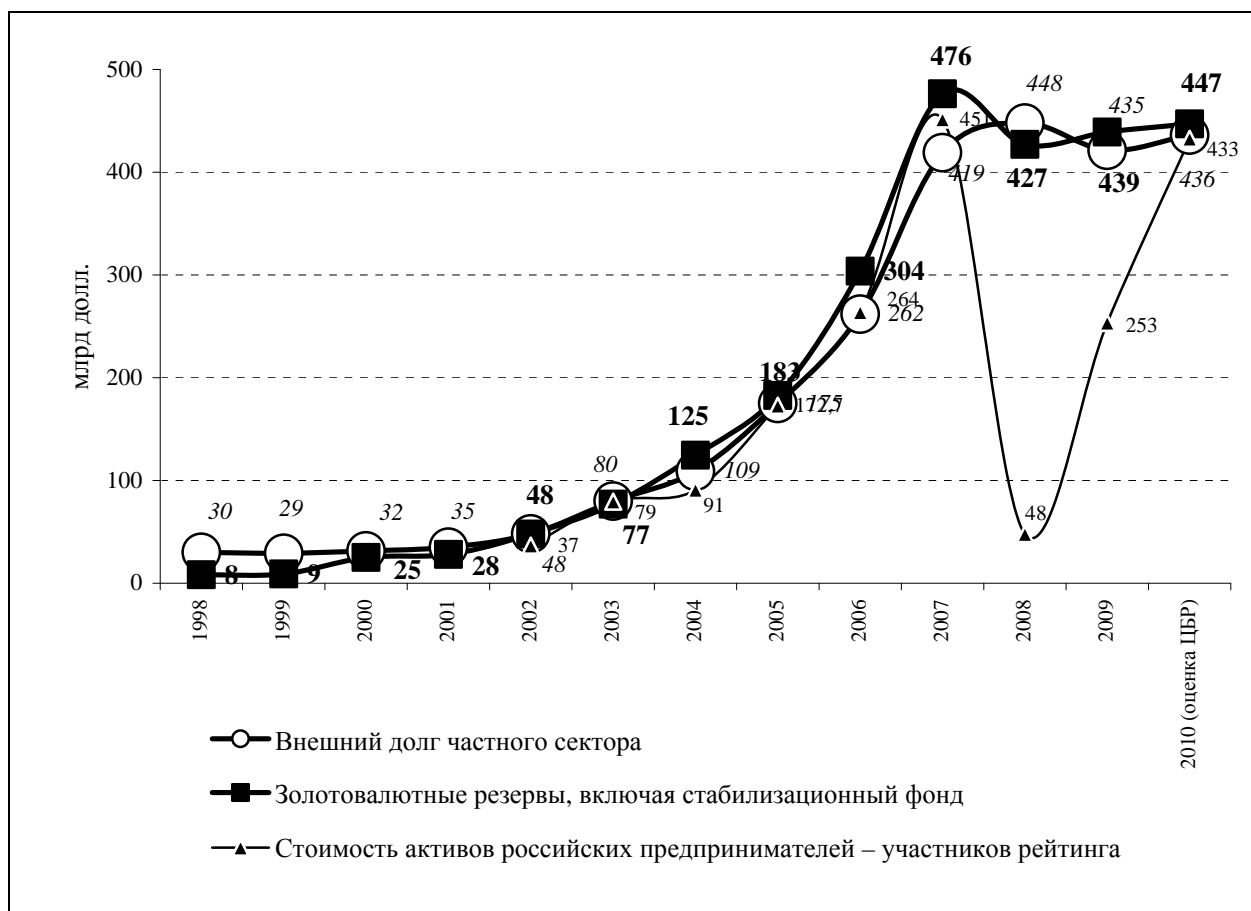


Источник: рассчитано по данным Банка России и Минфина России.

Рис. 37. Зависимость номинального курса доллара в рублях от курса расчетного

3.5.4. Риски накопления внешнего долга банками и нефинансовыми компаниями

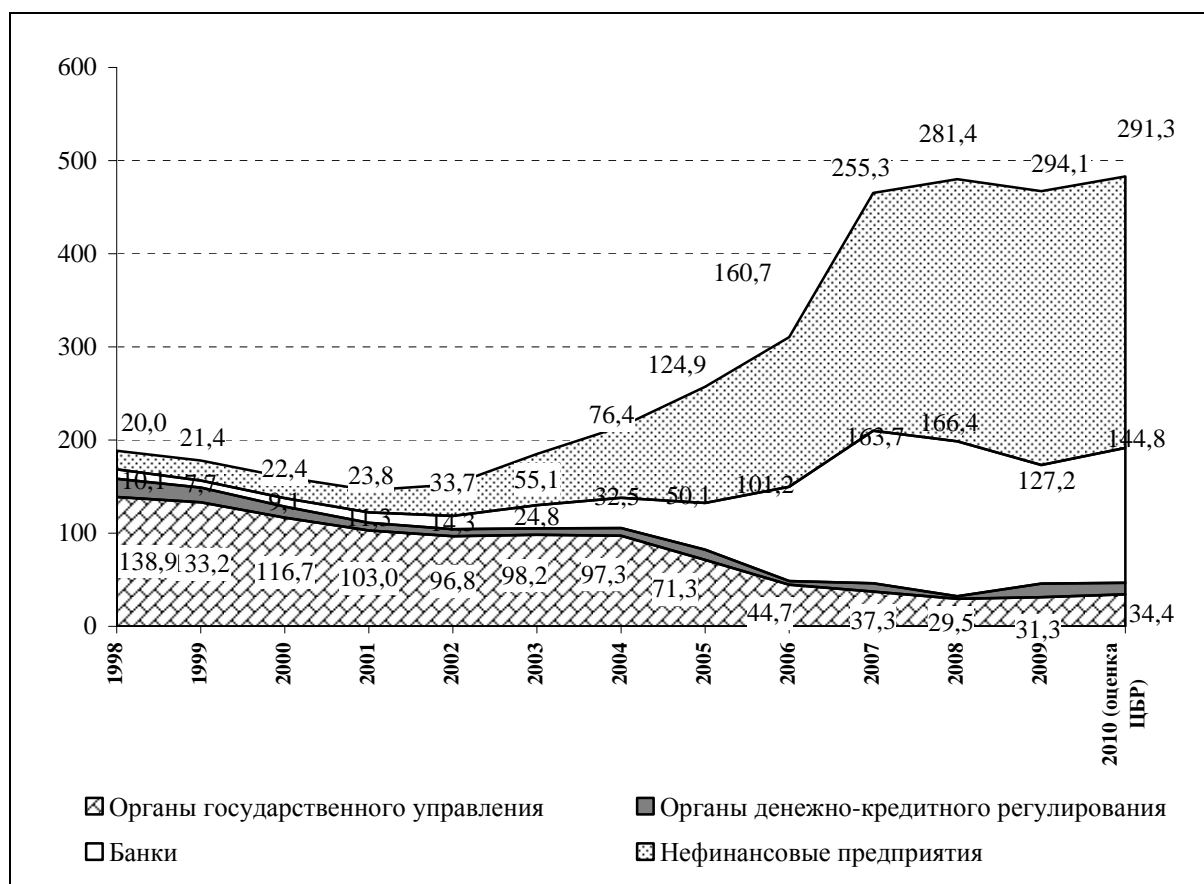
Внешний долг негосударственного сектора, который практически равен величине международных резервов Российской Федерации (см. рис. 38), остается одним из основных рисков финансовой системы страны. При этом стоимость внешних долгов российского бизнеса, лишь за исключением 2008–2009 гг., примерно равна стоимости активов российских участников рейтинга долларовых миллиардеров в мире журнала Forbes.



Источник: по данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 38. Рост долгов частного сектора, финансового излишка государства и активов российских участников рейтинга миллиардеров журнала Forbes

На рис. 39 данные о внешних долгах бизнеса приводятся отдельно по банкам и небанковским компаниям. Внешний долг банков увеличился со 127,2 млрд долл. в 2009 г. до 144,8 млрд долл. в 2010 г., или на 13,8%. Напротив внешний долг небанковских компаний немного снизился с 294,1 млрд долл. в 2009 г. до 291,3 млрд долл. в 2010 г., или на 1,0%.



Источник: по данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 39. Внешний долг Российской Федерации в 1998–2010 гг., млрд долл.

Основные риски роста внешней задолженности бизнеса связаны не с тем, как в ближайшие год-два будут обслуживаться данные долги, а с более отдаленной перспективой.

3.5.5. Операционные риски срочного рынка и алгоритмической торговли

На рис. 15 и комментариях к нему было показано, что в ответ на рост числа сделок на биржах в результате использования торговых роботов и применения алгоритмической торговли, государственные органы и инфраструктурные институты принимают меры, направленные на ограничение роста мелких сделок. Это оправданно, поскольку такая активность повышает операционные риски участников торгов в результате сбоев торговых и расчетных систем.

Помимо операционных рисков опережающий рост объемов торгов по сравнению с активами клиентов означает понуждение часто не подготовленных к этому клиентов к чрезмерной операционной активности. К сожалению, торговые системы в настоящее время не раскрывают стоимость клиентских активов, резервируемых перед торговой сессией. Не отчитываются и брокеры о стоимости активов их клиентов. Между тем, эпизодически публикуемые в СМИ сопоставления объемов клиентских операций и стоимости клиентских активов порой поражают воображение. Например, вот короткое

сообщение Интерфакт о планах компании БКС. В 2009 г. совокупный брокерский оборот компании составлял 9,2 трлн руб., клиентские активы на это время в компании стоили 46,8 млрд руб.; в 2014 г. планируется, что данные показатели достигнут соответственно 30 трлн руб. и около 94 млрд руб.¹. Это означает, что показатель оборачиваемости портфеля среднего клиента в этой компании вырастет от 197 раз в год в 2009 г. до 320 раз в год в 2014 г. Похожие цифры оборачиваемости портфелей клиентов позволяют рассчитать публикации в СМИ по инвестиционному банку «Открытие»: в 2008 г. в среднем клиент здесь оборачивал портфель около 250 раз в год, в 2009 г. – 126 раз в год. Для сравнения скажем, что крупнейшие активно-управляемые паевые инвестиционные фонды акций имеют коэффициент обращения портфеля в 2009 г. 1–2 раза в год.

Срочный рынок РТС вызывает опасения аналогичного характера. Количество сделок и объемы торгов на нем растут быстрыми темпами, активы клиентов более медленно. Как показано на *рис. 40*, российский срочный рынок, сконцентрированный преимущественно на фондовой бирже РТС, пережив падение стоимостных объемов, начал быстро восстанавливаться. В 2009 г. прирост объем фьючерсными контрактами составил 45,4%, в 2010 г. – 104,9%; объем торгов опционами сократился на 7,1% в 2009 г., а в 2010 г. вырос на 168,0%. Число сделок на фьючерсном рынке выросло на 162,2% в 2009 г. и на 56,5% в 2010 г.; по опционам аналогичные показатели составили 18,3% и 136,1%.



Источник: по данным ОАО «РТС».

Рис. 40. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке РТС с 1.09.2001 г. по 31.01.2011 г.

¹ БКС строит планы. Ведомости, 22 июня 2010 г.

При этом наблюдалось снижение уровня обеспечения фьючерсных и опционных контрактов, о чем свидетельствуют данные *рис. 41*. Здесь приводятся сведения об объемах открытых позиций на фьючерсном и опционном рынке, а также об обеспеченности сделок на каждом сегменте рынка, рассчитываемой путем деления среднемесячного объема открытых позиций на объем торгов соответствующими срочными контрактами. Восстановление объемов торгов на фьючерсном и опционном рынках с марта 2009 г. сопровождалось снижением уровня обеспечения фьючерсных сделок с 10% от объемов торгов в декабре 2008 г. до 5% в декабре 2010 г., на опционном рынке за тот же период со 146% до 74%.



Источник: по данным ОАО «РТС».

Рис. 41. Открытые позиции и обеспеченность сделок на срочном рынке РТС с 1.02.2002 г. по 31.01.2011 г.

В 2010 г. высказанные нами опасения по поводу нарастания операционных рисков торговых систем в связи с опережающим ростом операционной активности участников в полной мере оправдались. Первый сбой в РТС произошел 9 марта 2010 г. С 8 по 22 июня 2010 г. в торговой и клиринговой системах РТС произошло 4 операционных сбоя¹. Крупный операционный сбой на РТС случился также 18 октября 2010 г. По словам исполнительного директора компании Церих Кэпитал Менеджмент А.Щеглова данные проблемы возникают, поскольку «...система биржи работает на ядре, которое перегружено уже не первый год»; по его словам, биржа очень увлеклась развитием и не останавливается для того, чтобы повысить надежность и качество². Согласно газете «Ведомости» по словам руководителя ФСФР России В.Д. Миловидова, массовый приток игроков и роботов на срочный рынок привел к многократному росту оборотов РТС и нагрузке на торговую систему: «биржа не успевает уделять достаточного внимания

¹ Желобанов Д., Губейдуллина Г. FORTS с маслом. Ведомости, 22 июня 2010 г.

² Вержбицкий А. Инновационный сбой. Биржа РТС не успевает за своими технологиями. РБК daily, 19 октября 2010 г.

своему развитию»¹. Из-за участвовавших на ФБ РТС технических сбоев руководитель ФСФР России был вынужден в октябре 2010 г. отправить на биржу письмо с просьбой приостановить проведение ежегодного конкурса «Лучший частный инвестор»².

3.5.6. Риски сделок РЕПО

Стремительное развитие финансового кризиса на фондовом рынке с августа 2008 г., ознаменовалось кризисом рынка РЕПО, в ходе которого несколько крупных участников рынка не сумели исполнить свои обязательства по возврату денежных средств. Системного кризиса неплатежей удалось избежать лишь благодаря вмешательству в расчеты со стороны Банка России, который помог урегулировать проблему взаимных неплатежей. Причиной данного кризиса являлось то, что заключение сделок РЕПО на бирже ММВБ не сопровождалось созданием механизма гарантий исполнения второй части сделок РЕПО, т.е. возврата должниками денежных средств. Из случившегося финансовым сообществом были сделаны в целом правильные выводы, ММВБ создала систему гарантий исполнения обязательств по сделкам РЕПО и перешла на расчеты через единого контрагента.

Однако совершенствование системы расчетов и гарантий по сделкам РЕПО не снимает с повестки дня вопроса о рисках чрезмерного развития данного сегмента рынка. Опережающий рост сделок РЕПО имеет экономическое объяснение. Это важный инструмент рефинансирования банковской системы со стороны Банка России и банков, располагающих излишками ликвидности. Однако нередко банки весьма агрессивно пользуются данным механизмом рефинансирования, наращивая по пирамидальной схеме вложения в облигации путем непрерывного совершения сделок РЕПО. В 2010 г. второе место по обороту ценных бумаг на бирже ММВМ занял банк Центрокредит с оборотом 7,7 трлн руб., который лишь немногим уступил Сбербанку России, оборот которого составил 8,9 трлн руб. На данный банк в 2010 г. приходилась почти треть всех сделок с региональными облигациями. По оценкам экспертов, данные рекорды были обеспечены банком за счет использования сделок РЕПО. Какие именно бумаги банк «репует», определить из отчетности невозможно. В марте 2010 г. рейтинговое агентство «Эксперт РА» предупредило об опасности «пирамиды РЕПО» в банковском секторе: на начало года у 17 российских банков (включая Центрокредит) доля активов, имеющих обременение, превысила 20%³.

Тем самым, вложения в долгосрочные облигации нередко фондируются краткосрочными кредитами. Становящийся все более узким сегмент рыночных сделок с облигациями не позволяет определять их реальную рыночную стоимость. По этой причине в сделках РЕПО применяются весьма условные способы оценки стоимости облигаций. Все это повышает системные риски вложений в рублевые облигации, которые в случае внезапной неплатежеспособности одного или группы крупных эмитентов могут привести к системному кризису неплатежей, с которым будет не в силу справиться даже клиринговая организация. Возможно, наряду с рынком РЕПО, Банку России стоит подумать о развитии иных способов рефинансирования банковской системы.

¹ Аскар-заде. Н., Губейдуллина Г. РТС отстала от рынка. Ведомости, 25 июня 2010 г.

² ФСФР приостанавливает конкурс РТС. Коммерсантъ, 21 октября 2010 г.

³ РБК daily, 23 марта 2010 г.

3.5.7. Низкая емкость внутреннего рынка финансовых услуг

Чтобы российские финансовые посредники были конкурентоспособными и могли оказывать финансовые услуги на уровне мировых стандартов, необходимо, чтобы их капитализация, т.е. стоимость бизнеса, стремилась бы соответствовать показателям аналогичных зарубежных структур. Попытки решения данной проблемы путем административного повышения требований к собственным средствам профессиональных участников рынка ценных бумаг вряд ли могут быть успешными. Основная проблема здесь состоит в низкой емкости рынка финансовых услуг. Централизация 70% сбережений на уровне суверенных фондов благосостояния, неэффективность системы пенсионных накоплений, отсутствие стимулов у населения к сбережениям и иные факторы пока не позволяют надеяться на скорое решение данной проблемы.

В 2009–2010 гг. в НИУ ВШЭ была проведена работа по оценке емкости российского финансового рынка в 2010–2020 гг.¹. На основании разнообразных источников и экспертных опросов была оценена стоимость активов, которые разные категории индивидуальных и институциональных инвесторов держат на брокерских счетах, передают в доверительное управление, в том числе в паевые фонды. Также были произведены оценки рынка инвестиционных услуг при размещении разных ценных бумаг и осуществлении сделок слияний-поглощений. После этого по годам была рассчитана сумма доходов посредников от оказания небанковских финансовых услуг, что в итоге позволило по DCF-модели определить потенциальную капитализацию бизнеса инвестиционных банков, брокеров и доверительных управляющих (табл. 5). Данные расчеты проводились по трем сценариям: оптимистическому, приближенному к КДР-2020; базовому, ориентированному на текущую траекторию роста ВВП и капитализации рынка; умеренному, предусматривающему практически стагнацию в росте экономики и финансовых параметров.

Таблица 5

Прогнозы капитализации российского бизнеса в сфере оказания инвестиционных услуг исходя из капитализации денежного потока в 2010–2020 гг.

Млн долл.	Сценарии:		
	оптимистичный	базовый	умеренный
Капитализация розничного бизнеса	8 190	4 930	3 254
<i>в том числе:</i>			
Брокерские услуги	4 530	2 992	1 745
Индивидуальные доверительные управляющие	1 877	998	806
Доверительные управляющие коллективными инвестициями	1 661	857	652
Страховой брокеридж	122	84	51
Капитализация институционального бизнеса	19 457	15 601	8 561
<i>в том числе:</i>			
Андеррайтинг и консультирование	9 530	8 090	4 299
ДУ и брокеридж	9 928	7 511	4 263
Капитализация – всего	27 647	20 531	11 815
<i>Справочно:</i>			
Капитализация бизнеса НПФ	1 687	968	631

Источник: расчеты специалистов НИУ ВШЭ.

¹ См. более подробно результаты, опубликованные в «Вестнике НАУФОР» № 3, март 2010 г.

Таким образом, весь бизнес российских инвестиционных банков, брокеров и доверительных управляющих оценивается в сумму 27,6 млрд долл. оптимистичному сценарию, 20,5 млрд долл. по базовому сценарию и 11,8 млрд долл. по умеренному сценарию. Итоговые данные о количественных параметрах российского финансового рынка в 2010 г. свидетельствуют о том, что его развитие осуществляется по траектории, близкой к умеренному сценарию. Это является источником повышенных рисков для инвесторов, эмитентов и экономики в целом. Решение данной проблемы требует от государства и бизнеса достижения прорывов в области стратегического менеджмента, внедрения инноваций, встраивания российских финансовых институтов в цепочки глобальной стоимости на международных финансовых рынках, принятия решений, которые окажут реальное влияние на качественное повышение емкости внутреннего финансового рынка.

Таким образом, постепенное восстановление рынка акций, рекордные показатели ликвидности и объемов размещений рублевых облигаций в 2009–2010 гг., не снимают вопросы о рисках, присущих российскому финансовому рынку. Он остается уязвимым перед лицом внешних шоков и внутренних факторов риска.

3.6. Проблемы привлечения консервативных институциональных инвесторов

Российский фондовый рынок остается непривлекательным для наиболее капитализированных консервативных инвесторов, прежде всего, западных пенсионных фондов. Для понимания причин этого, следует обратиться к опыту крупнейшего пенсионного фонда США – California Public Employees' Retirement System (CalPERS), стоимость резервов которого составляет около 200 млрд долл. До 2007 г. в течение многих лет CalPERS применял методику составления рейтинга развивающихся рынков с точки зрения возможности инвестирования в них активов данного фонда. Данная методика была публичной и опиралась на исследования стран авторитетных организаций, включая Freedom House, World Economic Forum, Oxford Analytica, The Heritage Foundation и Wall Street Journal и многих других исследовательских центров.

Методика CalPERS предполагала оценку возможности инвестирования в развивающиеся рынки исходя из двух групп факторов – страновых рисков и рисков, присущих конкретному финансовому рынку.

Страновые риски оценивались CalPERS по следующим критериям:

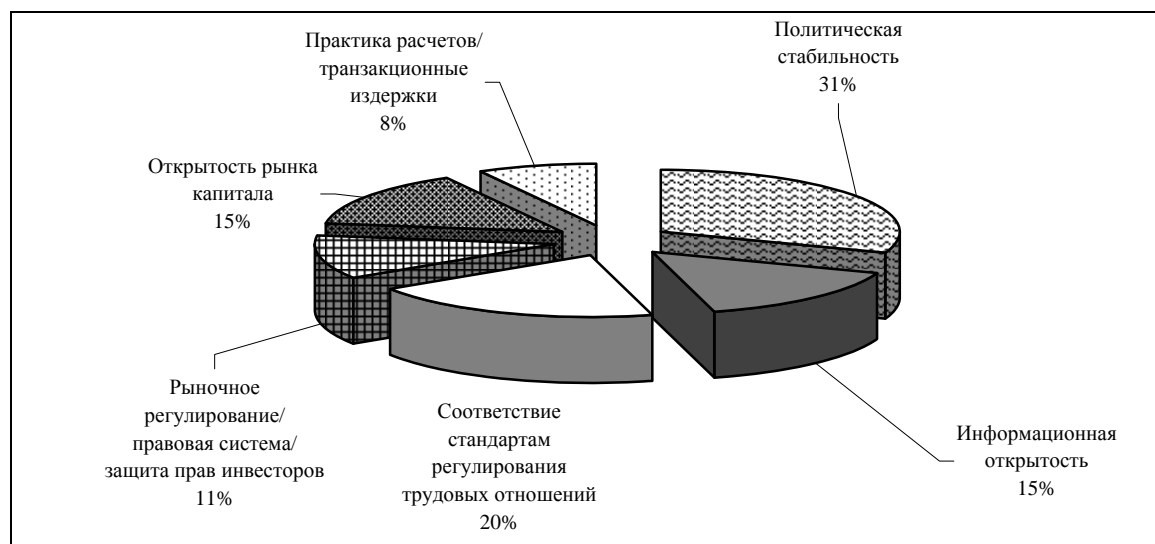
- политической стабильности – состоянию гражданских свобод, степени независимости судебной системы и политического риска;
- информационной открытости, включая оценку свободы прессы, уровня раскрытия информации о денежной политике и бюджете, качества листинга фондовых бирж и эффективность применения международных 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 инвестиционного климата и институтов, как основ финансовых рынков.

Вторая группа критериев предполагала 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 выплате доходов их владельцам.

Максимальная оценка, которую мог получить тот или иной рынок, равна трем. Если страна получала оценку 2,0 и более, она попадала в список рынков, разрешенных для инвестирования активов CalPERS. В ином случае рынок той или иной страны относился к категории запрещенных к инвестированию активов данного пенсионного фонда. В 2007 г. по методике CalPERS российский фондовый рынок получил оценку 1,91, т.е. меньше двух баллов, что сделало невозможным инвестировать в него резервы данного пенсионного фонда. На *рис. 42* приводится анализ основных факторов, которые не позволили российскому рынку достичь максимальной оценки в три балла по методике CalPERS.



Источник: www.calpers.ca.gov.

Рис. 42. Факторы, препятствовавшие получению Россией максимальной инвестиционной оценки по методикам пенсионного фонда CalPERS (США) в 2007 г.

На страновые факторы риска, включая политическую стабильность, информационную открытость и соответствие законодательства по труду требованиям международ-

ных стандартов, пришлось 66% недополученных Россией очков. Политическая стабильность в стране получила оценку 1 из трех возможных. Основные причины столь низкой оценки связаны с низкой оценкой гражданских свобод, независимости судебной системы и надежности защиты прав собственности, а также стабильности политической системы России. Уровень информационной прозрачности России оценен в 2,0 балла. По данному направлению основные претензии по России предъявляются к состоянию свободы СМИ и эффективности применения МСФО (или US GAAP).

В отличие от консервативной оценки эффективности институциональных факторов количественные и качественные характеристики российского фондового рынка выглядят вполне респектабельно. Однако и по данному фактору Россия не добрала 34% необходимых до двух баллов. Здесь возникли следующие проблемы. Качество рыночного регулирования банковской деятельности и фондовых рынков в России оценено на среднем уровне – 2,0 балла. Получению более высокой оценки по данному направлению препятствуют недостаточный уровень эффективности банковского надзора и правоприменения на фондовом рынке, а также изъяны в защите прав кредиторов. По критерию открытости рынка капитала была получена низкая оценка в 1,7 балла из-за ограничений на вхождение на рынок для банков и страховых компаний.

В 2007 г. CalPERS изменил методику принятия решений об инвестировании в развивающиеся рынки. Управляющим портфелями было предоставлено право самостоятельно выбирать компании из развивающихся рынков для инвестирования с учетом рисков, присущих разным странам и фондовым рынкам. В 2008 г. и 2009 г. CalPERS осуществил вложения в акции ряда российских компаний (табл. 6).

Таблица 6

Инвестиции CalPERS в акции российских компаний, млн долл.

	2008*	2009*
Газпром	144,7	46,0
Лукойл	189,1	93,5
Мечел	9,1	1,0
ГМК "Норильский Никель"	4,6	1,4
Новатэк		20,6
Новороссийский торговый порт	10,3	8,4
Роснефть	11,4	31,4
Полис Золото		5,5
Ростелеком		3,4
Сбербанк России	5,5	30,8
Северсталь	7,0	4,7
АФК Система	9,7	3,8
Сургутнефтегаз	4,5	20,5
Вимм-Билль-Данн		20,2
Магнит		7,3
ММК		6,1
ВТБ	31,6	6,9
ЛСР		2,9
Акции российских компаний – всего	427,4	314,4
Акции на внешних и внутреннем рынке	122 281,2	80 728,6
Доля акций российских компаний в портфеле CalPERS	0,35	0,39
Доля акций российских компаний в мировой капитализации	1,21	1,85

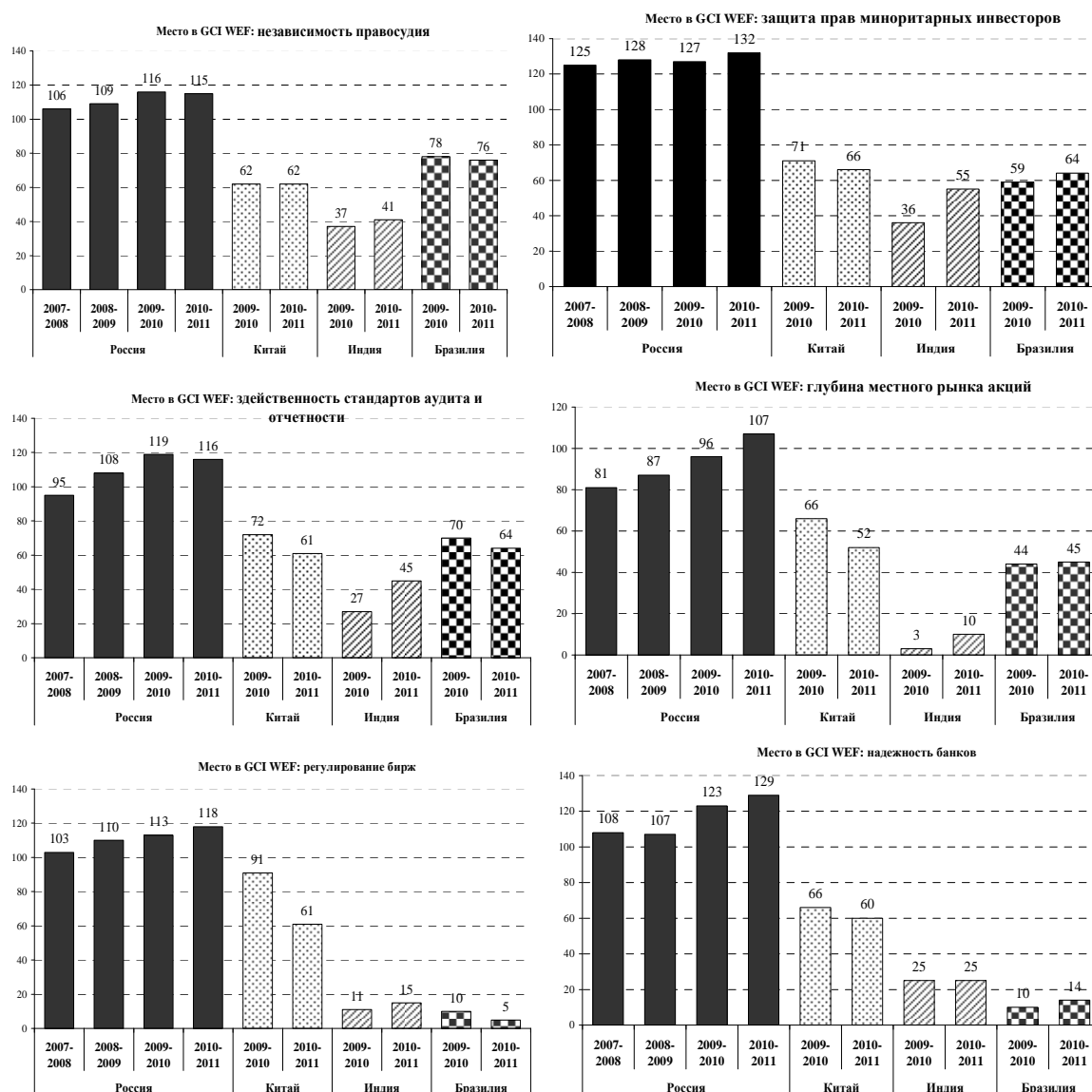
* финансовый год, заканчивающийся в июне.

Источник: по данным отчета об инвестициях CalPERS за ряд лет.

Стоимость вложений в акции российских компаний CalPERS являются символическими. По состоянию на июнь 2008 г. они оценивались в 427 млн долл., или 0,35% от

стоимости портфеля акций, июнь 2009 г. 314 млн долл., или 0,39% стоимости портфеля акций. Для сравнения доля акций российских компаний в мировой капитализации составляла 1,21% в 2008 г. и 1,85% в 2009 г.

Вместе с тем, по основным критериям, которые удерживали CalPERS от инвестиций в российские акции в то время, когда они официально декларировали методику выбора развивающихся рынков для инвестиций, позитивных изменений пока не происходит. На *рис. 43* приводятся данные Рейтинга глобальной конкурентоспособности за ряд лет, показывающие те сферы, где Россия получала наиболее низкие оценки с точки зрения прежней методика CalPERS.



Источник: Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за ряд лет.

Рис. 43. Места стран БРИК в рейтинге глобальной конкурентоспособности по ряду критериев, существенных для принятия решений консервативными портфельными инвесторами

По наиболее проблемным вопросам – независимости правосудия, уровню защиты прав миноритарных инвесторов, действенности стандартов аудита и отчетности, глубине рынка акций, эффективности регулирования бирж и надежности банков Россия существенно отстает от рынков других стран БРИК. При этом по большинству из указанных критериев за последние четыре года, включая рейтинг по состоянию на октябрь 2010 г. оценки российского рынка стабильно ухудшаются.

3.7. Роль фондового рынка в модернизации экономики и содействии инновациям

Кризис обнажил глубокие проблемы и противоречия российской экономики, ее неготовность к вызовам глобализации. К концу 2009 г. руководством страны и обществом в явной форме был сформулирован курс на экономическую модернизацию. Одну из ключевых ролей в его реализации должен сыграть финансовый рынок. Но готов ли он к таким масштабным задачам?

3.7.1. Доходность финансовых и нефинансовых вложений

В долгосрочной перспективе рост фондовых рынков следует за динамикой фундаментальных показателей, таких как чистая прибыль (earnings) компаний и валовой внутренней продукт. Например, наши расчеты соотношений динамики роста фондовых рынков и ведущих экономических индикаторов по 12 развитым рынкам капитала в течение последних 50 лет показывают, что средние темпы роста фондовых индексов, как правило, соответствуют средним темпам роста ВВП в номинальном выражении¹. На развивающихся рынках фондовые рынки, как правило, растут несколько быстрее номинального ВВП за счет привлечения портфельных инвестиций из-за рубежа.

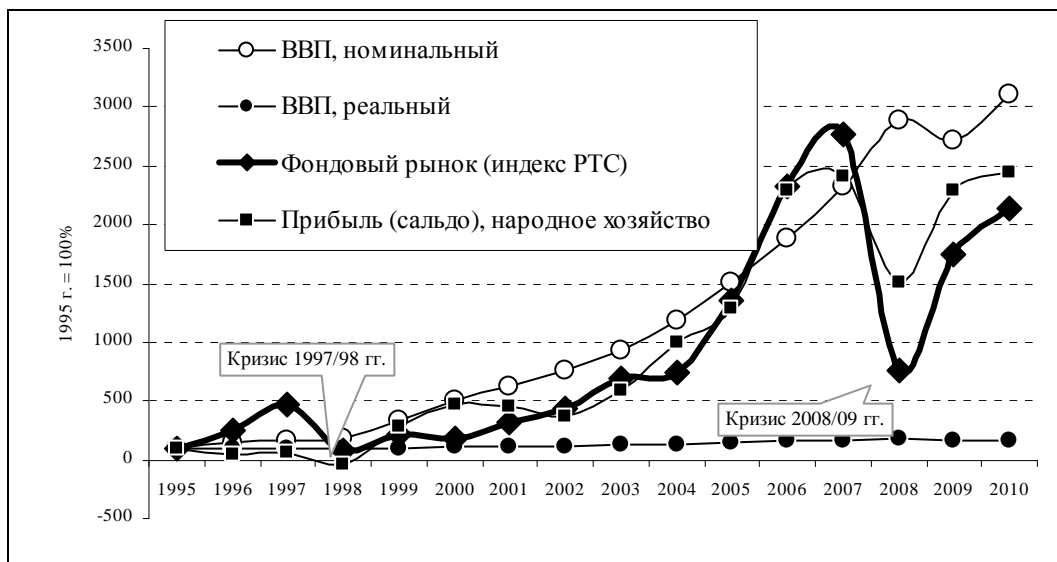
На *рис. 44* приводятся данные о соотношении темпов роста индекса РТС, ВВП и прибылей российских компаний. Они показывают, что в преддверии обоих российских кризисов темпы роста фондовых индексов резко отрывались от роста ВВП. Затем по мере восстановления рынка фондовые индексы пытаются догнать показатели производства и прибыли.

Наиболее проблемной точкой российского фондового рынка является то, что прибыль от финансовых вложений здесь существенно превышает рентабельность производственных активов – основных средств и оборотных активов. В результате вместо того, чтобы привлекать инвестиции на создание новых производственных мощностей, рынок ценных бумаг периодически начинает играть роль «насоса», выкачивающего ресурсы из реальной экономики. Высокая доходность вложений на таком рынке обеспечивается преимущественно за счет ресурсов вновь приходящих инвесторов, в меньшей степени роста прибыли эмитентов. Между тем, подчеркивая связь между инвестициями и экономическим ростом, лауреат Нобелевской премии по экономике П. Самуэльсон отмечал, что «инвестиции ... осуществляются только тогда, когда создается реальный капитал»². Другими словами, генератором экономического роста выступает именно ре-

¹ Раздел 1.3. доклада НАУФОР. Российский фондовый рынок и создание международного финансового центра. Идеальная модель фондового рынка России на долгосрочную перспективу (до 2020 года). Москва, 2008. Опубликован на сайте www.naufor.ru

² Самуэльсон Пол Э., Нордхаус Вильям Д. Экономика: Пер. с англ.: 16-е изд.: Издательский дом «Вильямс», 2005. – с. 389.

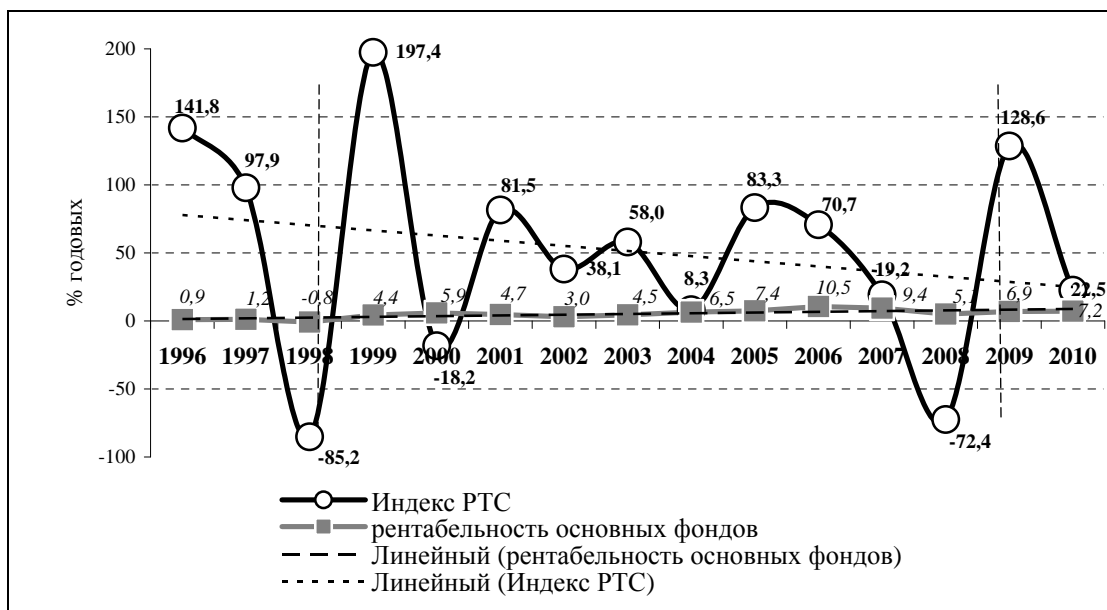
альный капитал, накоплению которого российский фондовый рынок способствует крайне мало.



Источник: по данным РТС и Росстата.

Рис. 44. Рост фондового рынка по сравнению с ростом фундаментальных показателей

На рис. 45 приводятся данные о доходности инвестиций в акции в виде портфеля индекса РТС и рентабельности производственного капитала, что может использоваться в качестве критерия для принятия инвестиционного решения об эффективности вложений в прирост производственных мощностей.



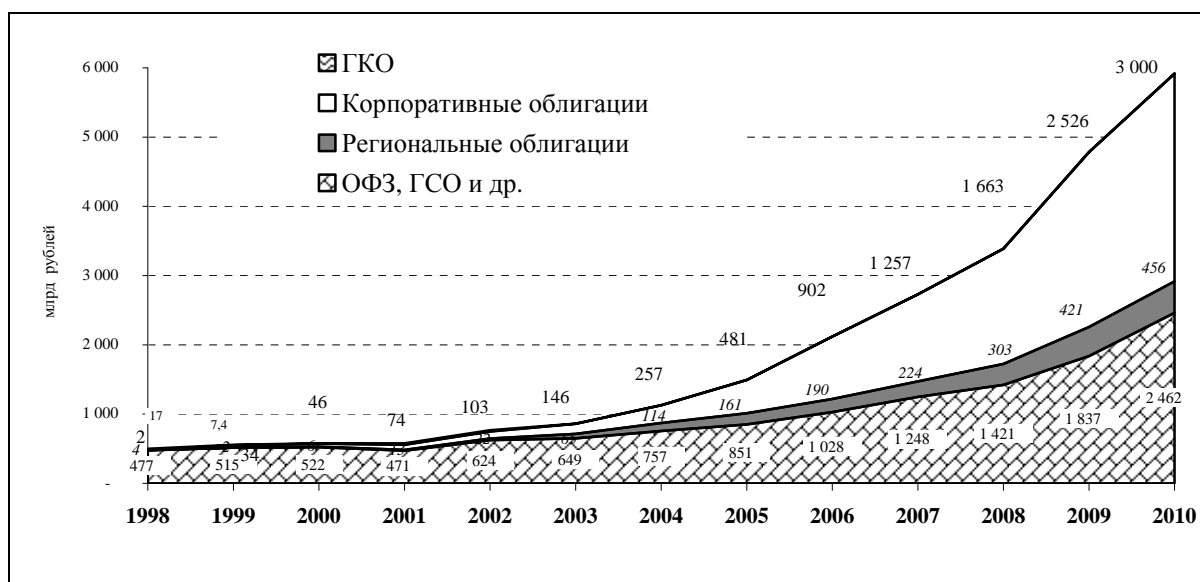
Источник: расчеты по данным РТС и Росстата.

Рис. 45. Доходность вложений в акции и рентабельность активов в экономике

В 1996–2010 гг. из 15 лет только в трех годах (1998-м, 2000-м и 2008-м) доходность вложений в акции оказывалась существенно ниже, чем рентабельность основных фондов. И, несмотря на то, что линейные тренды доходности вложений в индекс РТС и производственные активы сближаются, разрыв между данными показателями остается все еще значительным, что создает существенные риски оттока внутреннего капитала из реальной экономики в краткосрочные вложения на финансовом рынке.

3.7.2. Вклад рынка корпоративных облигаций в рост реального капитала

Удивительным явлением 2000-х гг. было быстрое развитие рынка рублевых облигаций (рис. 46). Капитализация рынка рублевых облигаций выросла с 0,6 трлн руб. в 2000 г. до 5,9 трлн руб. в 2010 г., или почти в 10,0 раз. Из всех рублевых облигаций наиболее быстро рос рынок корпоративных облигаций. Их совокупная капитализация выросла с 46 млрд руб. в 2000 г. до 3,0 трлн руб. в 2010 г., или в 65,2 раза.



Источник: по данным Минфина России и Cbonds.ru.

Рис. 46. Объемы рублевых облигаций в обращении

Бурный рост рынка корпоративных облигаций в значительной мере опирался на различные внешние и внутренние механизмы роста. В основе роста рынка корпоративных облигаций с начала 2004 г. до июля 2008 г. лежала стратегия «carry trading», осуществлявшаяся российскими банками и иностранными хедж-фондами. С августа 2008 г. по настоящее время рост рынка рублевых облигаций основан на денежной ликвидности, сконцентрированной в банках, сначала в результате оказания им антикризисной поддержки государством, затем существенного смягчения монетарной политики. Одним из факторов роста рынка корпоративных облигаций в 2009–2010 г. было также медленное восстановление кредитного портфеля банков, что позволяло последним переключить часть ресурсов с кредитного рынка в облигации. Стимулирующую роль для роста рынка рублевых облигаций с середины 2000-х гг. играл рынок прямого РЕПО с участием

Банка России и межбанковского РЕПО, с помощью которых банки получили возможность занимать краткосрочные ресурсы для долгосрочных вложений в облигации.

Одним из обязательных условий при выпуске корпоративных облигаций в большинстве случаев являлась гарантия эмитентов в форме оферты, предоставлявшая владельцам облигаций право предъявления их к выкупу эмитентом через один-три года с момента размещения ценных бумаг. Подобные оферты по-существу меняли природу долгосрочных облигаций, превращая их в инструменты относительно краткосрочных финансовых ресурсов. Ресурсы, привлекаемые с помощью выпуска облигаций, активно использовались эмитентами для осуществления финансирования сделок слияния и присоединений, рефинансирования кредитов, активной экспансии бизнеса и иные относительно краткосрочные цели. Из-за относительной краткосрочности облигационного финансирования и низкой доходности вложений в создание новых основных фондов, иных производственных активов, роль облигаций в финансировании реального капитала являлась и до сих пор остается минимальной.

В *табл. 7* отражены параметры рынка рублевых корпоративных облигаций в 2000–2010 гг., пересчитанные в долларовом выражении. Несмотря на быстрый рост объемов размещений корпоративных облигаций с 1,1 млрд долл. в 2000 г. до 28,2 млрд долл. в 2010 г., объем данных средств, направляемых на прирост основного капитала был крайне низким. Например, при общем объеме размещений облигаций в 2010 г. в размере 28,2 млрд долл. на приобретение основных средств из этой суммы было направлено лишь 0,03 млрд долл., или 0,1% от объема размещенных облигаций. Всего же за 2000–е гг. доля объемов выпусков корпоративных облигаций, направляемых в основной капитал, колебалась в диапазоне от 0,00% до 6,7%.

Таблица 7

Параметры рынка рублевых корпоративных облигаций (млрд долл.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Капитализация	1,6	2,5	3,3	4,8	8,9	17	33,2	49,2	67	79,7	98,8
Вторичный рынок, включая РЕПО	0,2	1,1	2,3	8,2	14,7	44,2	134,9	371,1	457,4	293	756,8
Размещения в основной капитал	1,1	0,8	1,5	2,6	4,9	9,2	17,1	17,9	16,1	29,0	28,2
то же в % к капитализации	0	0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2	0,1	0,03
то же в % к объему размещения			3,0	2,1	1,1	1,8	0,3	0,4	0,3	0,1	0,03
			6,7	3,8	2,0	3,3	0,6	1,1	1,2	0,3	0,1

Источник: расчеты по данным ММВБ, сBonds, Банка России и Росстата.

3.7.3. Влияние IPO акций на экономику

Более эффективным инструментом привлечения средств для финансирования основных фондов, чем выпуск корпоративных облигаций, являются публичные размещения акций в форме IPO и SPO. Это обусловлено тем, что средства от проведения IPO являются более долгосрочными. В *табл. 8* приводятся параметры рынка акций российских компаний. Из них видно, что наиболее активно IPO акций проходили в 2006 г. и 2007 г., когда компании привлекли соответственно 17,0 млрд долл. и 33,0 млрд долл. Из суммы поступлений от IPO-SPO в 2006 г. 18,8% было направлено компаниями на приобрете-

ние основных фондов, в 2007 г. данный показатель снизился до 10,9%. В отдельные годы, например, в 2008 г. на основные фонды направлялось 110,5%, а в 2009 г. 117,6% от объемов IPO. Это связано с тем, что часть инвестиций в основные средства компании получали путем проведения закрытой подписки акций, а не IPO-SPO. В 2010 г. российские компании, включая зарегистрированные в оффшорах RUSAL и Mail.ru, с помощью IPO-SPO привлекли 6,3 млрд долл.; всего же за счет выпуска акций в основные средства было вложено 2,6 млрд долл., или 46,0% от объемов IPO-SPO. Значительная часть ресурсов, привлекаемых на фондовом рынке, направлялась на выкуп бизнеса у их прежних собственников, рефинансирование долгов и обслуживание сделок слияний-поглощений, включая приобретения крупных пакетов акций¹. Пока же сами объемы IPO и инвестиции в реальный капитал за счет выпусков акций, существенно уступают сделкам слияний и поглощений. С 2000 г. по 2010 г. общий объем IPO-SPO российских компаний составил 70,7 млрд долл., в то время как объем сделок слияния-поглощения – 564,3 млрд долл., что в 8 раз больше.

Таблица 8

Параметры рынка акций российских компаний (млрд долл.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Капитализация	40,7	74,6	105,5	176,3	230,0	548,6	1057,2	1503,0	397,0	861,4	938,3
Вторичный рынок, включая иностранные биржи	46,7	49,4	86,8	188,3	541,3	374,0	914,2	1687,1	1982,5	1155,7	1430,5
IPO акций	0,5	0,2	1,3	0,6	3,0	5,2	17,0	33,0	1,9	1,7	6,3
в основной капитал	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	3,2	3,2	3,6	2,1	2	2,9
то же в % к капитализации	0,5	0,1	0,2	0,1	0,0	0,6	0,3	0,2	0,5	0,2	0,3
то же в % к объему IPO	40,0	50,0	15,4	33,3	3,3	61,5	18,8	10,9	110,5*	117,6*	46,0
Объем сделок слияний-поглощений	5,0	12,4	17,9	32,3	27,0	60,4	61,9	125,9	110,4	56,1	55,0**

* - значение больше 100%, поскольку часть инвестиций в основной капитал могли производиться за счет частных размещений акций;

** оценка ресурса www.mergers.ru.

Источник: расчеты по данным ММВБ, Банка России, Росстата, www.mergers.ru

Таким образом, говорить о том, что значительная часть поступлений от размещения акций, и тем более, корпоративных облигаций, способствуют модернизации экономики и поддержанию экономического роста, пока не приходится². Объем средств, которые

¹ Например, вот как прокомментировал Премьер-министр В.В.Путин на совещании, посвященном проблемам электроэнергетики 24 февраля 2010 г., использование энергокомпаниями (ОКГ и ТГК) средств от дополнительной эмиссии в сумме 450 млрд рублей. Из всей суммы проинвестировано около 270 млрд рублей, еще почти 100 млрд рублей до сих пор лежат на счетах, а 66 млрд рублей «ушло на текущую деятельность, покупку непрофильных активов и просто «проедалось» или, прямо скажем, было направлено на спекулятивные цели». Малкова И., Перетолчина А. Инвесторам придали ускорение. Ведомости, 25 февраля 2010 г., с. 1.

² В России почему-то плохо работает правило «q-Tobin» согласно которому, если имеется высокий коэффициент, характеризующий отношение рыночной капитализации к восстановительной стоимости биз-

компании привлекают с помощью размещения акций и корпоративных облигаций и затем направляют на приобретение основных фондов, составляет ничтожную часть в источниках финансирования основных средств.

Основными источниками финансирования основных средств остаются собственные накопления компаний, бюджетные средства, внебюджетные фонды и кредиты банков. На их долю в 2010 г. приходилось 69,6% всех источников инвестиций в основные фонды. Доля банковских кредитов в источниках финансирования основных средств в 2009–2010 гг. стабильно снижалась; с 11,8% в 2008 г., до 10,3% в 2009 г. и 8,7% в 2010 г. Это говорит о том, что, несмотря на повышенную ликвидность, банковская система пока не восстановилась с точки зрения кредитования экономики.

В течение 2000-х гг. доля средств, привлекаемых с помощью эмиссии облигаций и акций, в источниках финансирования основного капитала колебалась в диапазоне от 0,1% в 2001 г. до 3,4% в 2005 г. В 2009 г. и 2010 г. данный показатель составлял соответственно 1,1% и 1,4%.

3.7.4. Фонды прямых инвестиций и венчурные фонды

Проблемой российской экономики с точки зрения перспектив ее модернизации является слабость индустрии фондов прямых инвестиций (private equity) и венчурных фондов. Данные категории фондов, работающие с российскими компаниями, можно подразделить на фонды, созданные в оффшорных зонах за рубежом (Svarog Capital Advisors, Russia Partners, Delta Private Equity Partners, Baring Vostok Capital и др.) и закрытые паевые инвестиционные фонды, осуществляющие деятельность на основании Федерального закона «Об инвестиционных фондах». По состоянию на середину 2009 г., по оценкам журнала «Финанс», стоимость первой группы фондов составляла около 3 млрд долл.¹, второй, по данным Национальной лиги управляющих, – около 75 млрд руб².

О причинах слабого уровня развития фондов прямых инвестиций в России говорят результаты опроса 72 инвесторов глобальных фондов прямых инвестиций, проведенного международной аудиторской компанией KPMG с декабря 2008 г. по февраль 2009 г.³ На вопрос о том, выглядит ли Россия более привлекательной для вас, чем другие страны БРИК, 58% респондентов ответили отрицательно. Среди главных причин, препятствующих сделкам данных фондов в России в 2009–2010 гг., инвесторы назвали: макроэкономическая нестабильность – 89% опрошенных; законодательные/регуляторные ограничения – 30%; нереалистичные ценовые ожидания вендоров(от

неса, то предпринимателю становится выгодно инвестировать в реальный капитал. (Мишкин Ф. Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков, 7-е издание: Пер. с англ. – М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2006, с. 738. При этом интересно, что от других развивающихся стран согласно Отчету о глобальной финансовой стабильности МВФ мы отличаемся более низким значением коэффициента P/BV (т.е. отношение капитализации компании к балансовой стоимости), что не способствует инвестированию в реальный капитал. Проблема России, видимо двойная: во-первых, завышены цены акций, во-вторых огромная стоимость неэффективных активов.

¹ Головин А. Прямые инвестиции при смерти. Финанс, №27-28 (310-311), 27.07.-16.08.2009 г.

² В настоящее время согласно требованиям ФСФР России закрытые ПИФы прямых инвестиций отнесены к категории фондов для квалифицированных инвесторов, реклама которых запрещена. По этой причине публичные информационные ресурсы о ПИФах www.nlu.ru и www.investfunds.ru прекратили публикацию статистики о данной категории ПИФов.

³ Головин А. Прямые инвестиции при смерти. Финанс, №27-28 (310-311), 27.07.-16.08.2009 г.

англ. vendor – продавец, торговец) – 23%; политические риски – 16%; недостаток квалифицированных управляющих – 16%. К этому стоит лишь добавить, что рынок сделок private equity в настоящее время «монополизирован» крупными олигархическими корпорациями, что затрудняет вхождение в него независимых рыночных структур, включая крупнейших глобальных фондов прямых инвестиций, что искусственным образом сдерживает конкуренцию в данной сфере и привлечение современных зарубежных технологий.

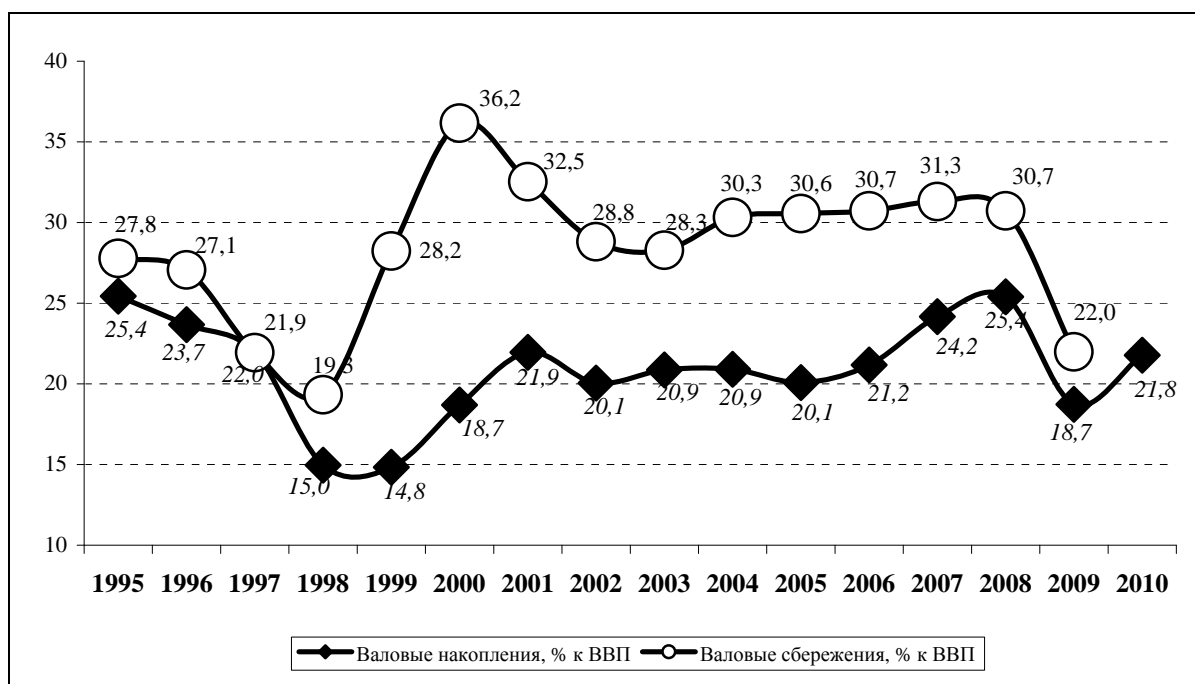
Что касается закрытых ПИФов прямых инвестиций, то перспективы их развития пока под сомнением. В соответствии с законодательством об инвестиционных фондах любая информация о ПИФах прямых инвестиций как фондах, предназначенных лишь для квалифицированных инвесторов, в конце 2009 г., как мы уже отмечали, перестала быть публичной. Согласно требованиям ФСФР России фондовые биржи создают специализированные секции торгов для квалифицированных инвесторов, участникам которых будет доступна информация о таких фондах. В этой ситуации непонятно, как будут узнавать о действующих и новых ПИФах прямых инвестиций их потенциальные инвесторы, не имеющие статуса «квалифицированных», включая иностранных инвесторов. Данные фонды оказались вне поля зрения аналитиков и специалистов из академических институтов. По нашему мнению, искусственно введенные ФСФР России информационные барьеры о деятельности ПИФов прямых инвестиций приведут лишь к резкому снижению интереса к ним потенциальных инвесторов, что отрицательно скажется на перспективах развития данных фондов в России.

В настоящее время в стране, по данным Министерства образования и науки, зарегистрировано более 80 технопарков, еще больше – инновационно-технических центров, более 100 центров трансфера технологий, 10 национальных инновационно-аналитических центров, 86 центров научно-технической информации, свыше 120 бизнес-инкубаторов, 15 центров инновационного консалтинга, а также другие организации инновационной инфраструктуры¹. Такое изобилие инновационных структур трудно признать разумным. Дальнейшее развитие системы инноваций требует создание централизованных структур с их региональными представительствами, которые бы взяли на себя функции по координации усилий многочисленных структур по содействию продвижению новых технологий в экономику, а также раскрытию информации о возможностях инновационных организаций для предприятий разного профиля.

3.8. Влияние кризиса на систему внутренних сбережений

Для поддержания высоких темпов роста и модернизации экономики России необходимо поддерживать высокие нормы внутренних сбережений и накоплений. Однако, если норма сбережений в России относительно высокая и уступает лишь отдельным странам азиатского региона, то норма накоплений, т.е. инвестиций в основные средства и производственные запасы, существенно ниже, чем во многих развивающихся и развитых странах. На рис. 47 приводятся данные о норме сбережений и накоплений в России в 1995–2010 гг.

¹ Венчурное инвестирование. Business Guide. «Коммерсантъ», 15 декабря 2009 г.



Источник: расчеты по данным Росстата.

Рис. 47. Нормы сбережений и накоплений в России в 1995–2010 гг., % ВВП

Разница между нормой сбережений и накоплений из года в год составляет 5–10 п.п. Главная причина того, что часть внутренних сбережений в стране не превращается в реальный капитал, заключается в том, что основная часть излишка сбережений попадает в суверенные фонды, которые размещаются за рубежом. Это – вынужденное явление, поскольку при нынешнем уровне развития финансовых институтов и инвестиционном климате в стране, заставить данные резервы работать на дело экономического роста и модернизации российская финансовая система не способна. Эта система сама нуждается в модернизации, приобретении новых знаний и компетенций. И эта проблема должна быть в центре внимания при разработке новой стратегии долгосрочного развития страны на период до 2020 г. Кроме того, накопление данных фондов необходимо осуществлять для снижения зависимости российской экономики от внешнеэкономической конъюнктуры.

Другим резервом роста накоплений является повышение нормы сбережений домашних хозяйств. По официальной статистике Росстата российские домашние хозяйства сберегают 14–15% своих доходов (см. рис. 48). В странах-лидерах по экономическому росту и модернизации норма сбережений домашних хозяйств к располагаемому доходу значительно выше. По данным информационного ресурса Euromonitor International, в среднем за 2000–2009 г. она составляла в Сингапуре 33,9%, Китае – 31,9%, Гонконге – 30,7%, Индии – 30,1%. Социальная и демографическая ситуация в данных странах, конечно, отличается от российской, но необходимо признать, что любая масштабная модернизация предполагает опору на внутренние финансовые ресурсы. К тому же высокая норма потребления в России в нынешних условиях фактически означает стимулирование за счет внутреннего спроса иностранных производителей.

Речь не идет о принудительных мерах повышения нормы сбережений населения. Для того чтобы это осуществить, также как в случае с резервами государства, нужны эффективные финансовые институты и снижение инфляции. Данная проблема практически не решалась в предшествующие годы, о чем свидетельствуют данные *табл. 9*.

Таблица 9

Сводные данные об уровне развития институциональных инвесторов в России

	Число стран в выборках ICI ¹ и OECD	Место России в выборках	Доля активов в % ВВП	
			Среднее за 2000–10 гг.	2010 г.
Активы открытых инвестиционных фондов*	45	44	0,3	0,3
Резервы частных пенсионных фондов**	47	43	1,0	1,4
Активы страховых организаций***	32	32	1,0	1,1

* Россия – открытые и интервальные ПИФы

** Россия – резервы НПФов

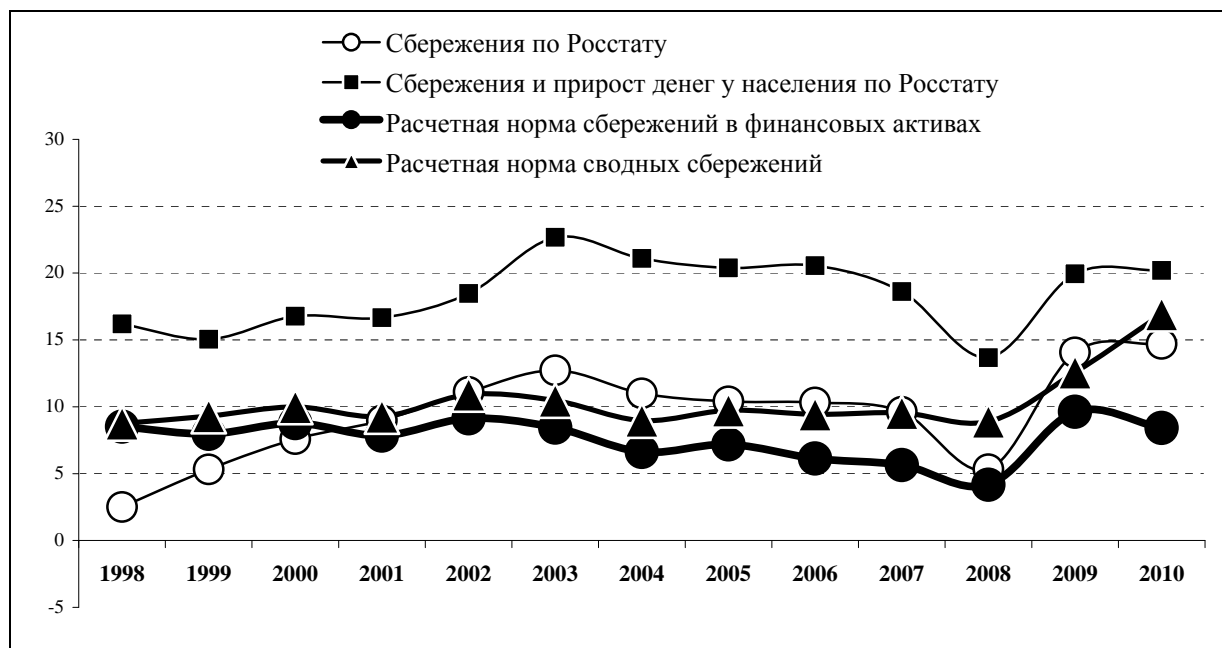
*** Россия – страховые резервы

На фоне тех стран, где имеется внутренний фондовый рынок, Россия – единственная страна, являющаяся мировым аутсайдером по уровню развития всех трех форм коллективных инвестиций. Из 45 стран, по которым ведется статистика активов открытых инвестиционных фондов, Россия занимает 44 место; по критерию относительного уровня развития частных пенсионных фондов – 43 место из 47 стран; активам страховых организаций – 32 место из 32 стран. В 2010 г. доля активов открытых и интервальных ПИФов к ВВП в России составляла 0,3%, резервов НПФов – 1,4%, активов страховых организаций – около 1,1%. Это говорит о том, что в России практически не работает механизм сбережений через институциональных инвесторов. В отличие от всех других стран в мире главными способами сбережений населения России являются жилье и банковские депозиты.

Следовательно, для того чтобы повысить норму накопления, необходимо, с одной стороны, постепенно формировать новые и модернизировать старые институты развития, обеспечивая получение ими современных знаний, инвестиционных технологий, квалифицированных кадров и технологий, а также добиваться *реальных* сдвигов по улучшению предпринимательского климата. С другой стороны, необходимо наладить работу финансовых механизмов, которые создали бы реальные стимулы у населения добровольно повысить норму сбережений за счет ограничения потребления и вывоза сбережений за границу. Для этого надо создать технологически эффективную систему частных пенсионных накоплений, основанную на корпоративных пенсионных планах и индивидуальных инвестиционных (пенсионных) счетах; добиваться снижения стоимости квадратного метра строящегося жилья за счет ликвидации административной и коррупционной ренты и поощрения конкуренции среди строительных организаций; сделать доступными для населения ипотечные кредиты, когда на цели погашения основного долга и его обслуживание физические лица будут направлять не более 30% своего месячного дохода.

¹ Investment Company Institute.

На рис. 48 анализируются различные показатели, характеризующие склонность населения к сбережениям. *Общая норма сбережений* населения рассчитана на основе публикуемого Росстатом баланса доходов и расходов населения. Данные сбережения включают прирост (уменьшение) рублевых и валютных банковских вкладов населения, приобретение ценных бумаг, изменение средств на счетах индивидуальных предпринимателей, изменение задолженности физических лиц по кредитам, приобретение недвижимости. Данная норма повысилась с 7,6% от доходов населения в 2000 г. до 14,7% в 2010 г. Если к указанным статьям сбережений прибавить дополнительно раскрываемые Росстатом статьи приобретения населением иностранной валюты и прироста наличных рублей у населения, то получаем показатель *общей нормы сбережений и прироста наличных денег у населения*. Данная норма сбережений увеличилась с 16,8% в 2000 г. до 20,2% в 2010 г. Определенная нами *расчетная норма сбережений в финансовых активах* состоит из прироста (уменьшения) рублевых и валютных банковских вкладов населения, приобретения ценных бумаг у населения, прироста (уменьшения) запасов иностранной валюты и наличных рублей на руках у населения, изменения задолженности физических лиц по кредитам. Данная норма сбережений сократилась с 8,8% в 2000 г. до 8,4% в 2010 г. Наконец, *расчетная норма сводных сбережений* включает сбережения в финансовых активах и приобретение недвижимости населением. Данный показатель вырос с 10,0% в 2000 г. до 16,9% в 2010 г.

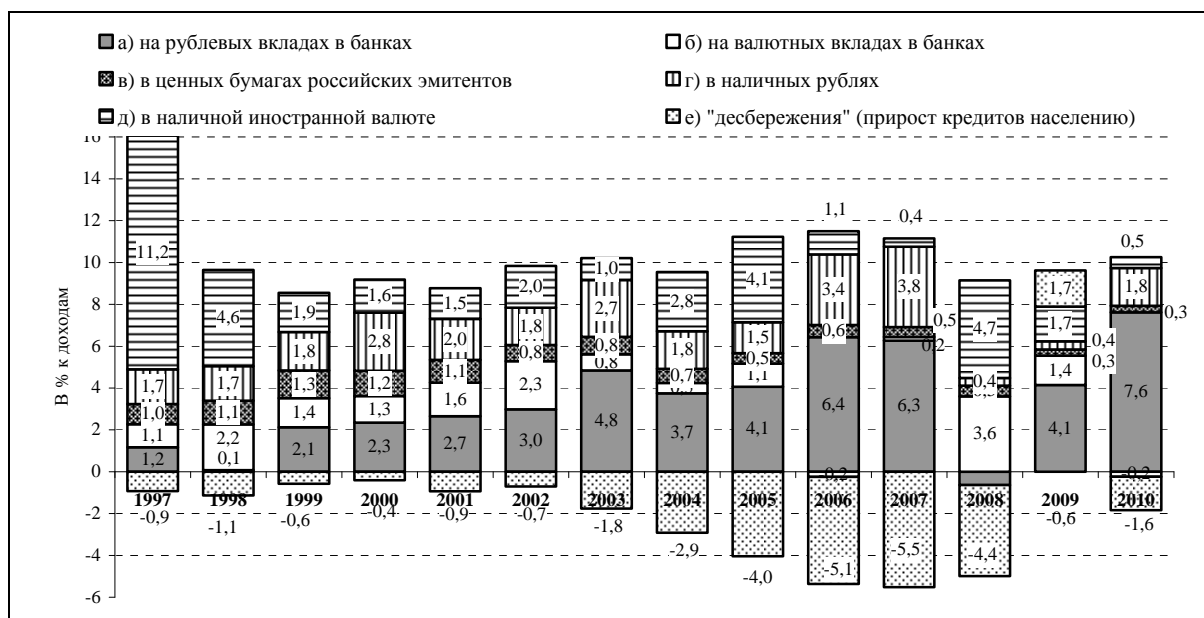


Источник: расчеты по данным Банка России и Росстата.

Рис. 48. Склонность населения к сбережениям в 1998–2010 гг., % от доходов

Структура финансовых сбережений населения в финансовых активах приводится на рис. 49. Кризис 2008–2009 гг. существенно изменил структуру сбережений граждан. В начале кризиса в 2008 г. под впечатлением от резкого падения цен на акции и девальвации рубля, население стало значительно меньше хранить рублей и даже сократило сбережения на рублевых депозитах в банках. Одновременно заметно выросли запасы наличных и вклады в иностранной валюте. По мере прекращения девальвации и

возобновления укрепления рубля существенно выросли сбережения на рублевых банковских депозитах, уменьшилась склонность к сбережениям в форме валютных депозитов и наличной иностранной валюты. В 2010 г. основной формой сбережений населения составляли рублевые банковские депозиты, составляющие 7,6% доходов населения.

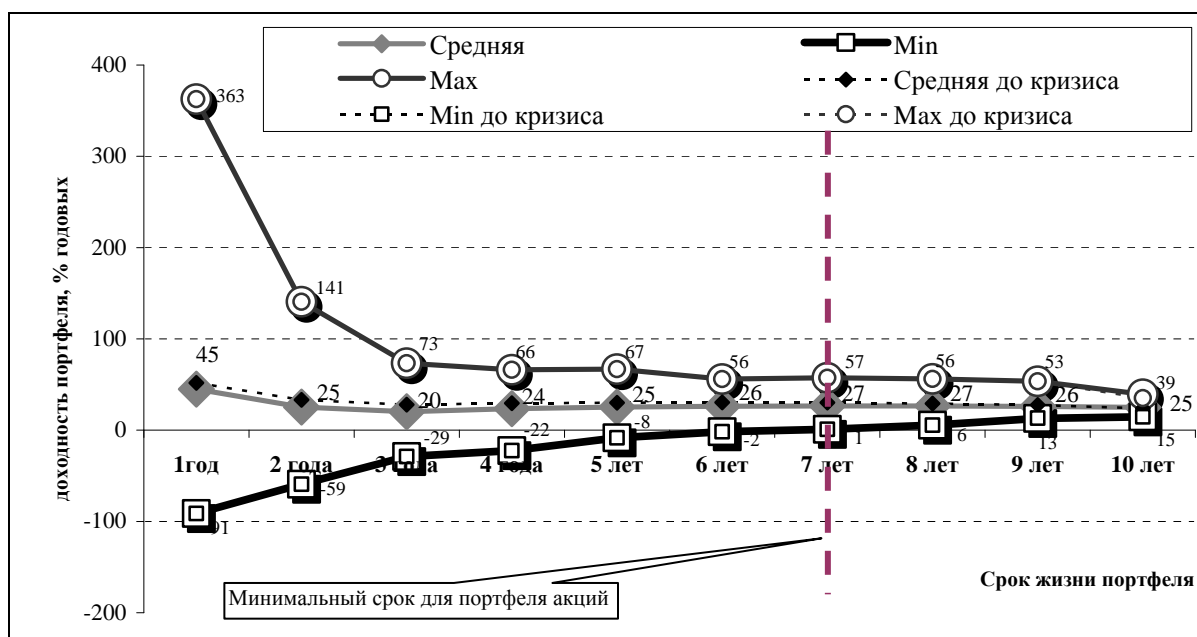


Источник: расчеты по данным ЦБР и Росстата.

Рис. 49. Склонность населения к сбережениям в финансовых активах 1997–2010 гг.

В отличие от банковских депозитов и недвижимости другие формы сбережений практически не работают. Склонность к сбережениям в ценные бумаги даже в условиях кризиса заметно не изменилась, и остается на низком уровне в размере 0,3–0,5% от доходов населения. Основная причина такой ситуации заключается не в том, что российский рынок акций является чрезмерно волатильным, а в том, что население не доверяет финансовым институтам, оказывающим небанковские инвестиционные услуги.

Финансовый кризис не изменил инвестиционных качеств акций. Акции российских компаний наряду с недвижимостью в настоящее время остаются единственными инвестиционными активами на внутреннем рынке, приносящими позитивную реальную доходность при длительном периоде инвестиций. По нашим расчетам, среднегодовая реальная доходность инвестиций в портфель акций индекса РТС за 2000–2010 гг. составила 25,4% годовых, в жилую недвижимость в Москве (по индексу IRN) 8,3%. Неизменными после кризиса остаются параметры максимальной, минимальной и средней номинальной доходности портфеля индекса РТС при разных горизонтах инвестирования. На рис. 50 приводятся данные о доходности портфелей различной срочности на протяжении периода с сентября 1995 г. по декабрь 2009 г. Для сравнения пунктирными линиями показаны аналогичные кривые для периода с сентября 1995 г. по июль 2008 г., т.е. до начала последнего финансового кризиса.



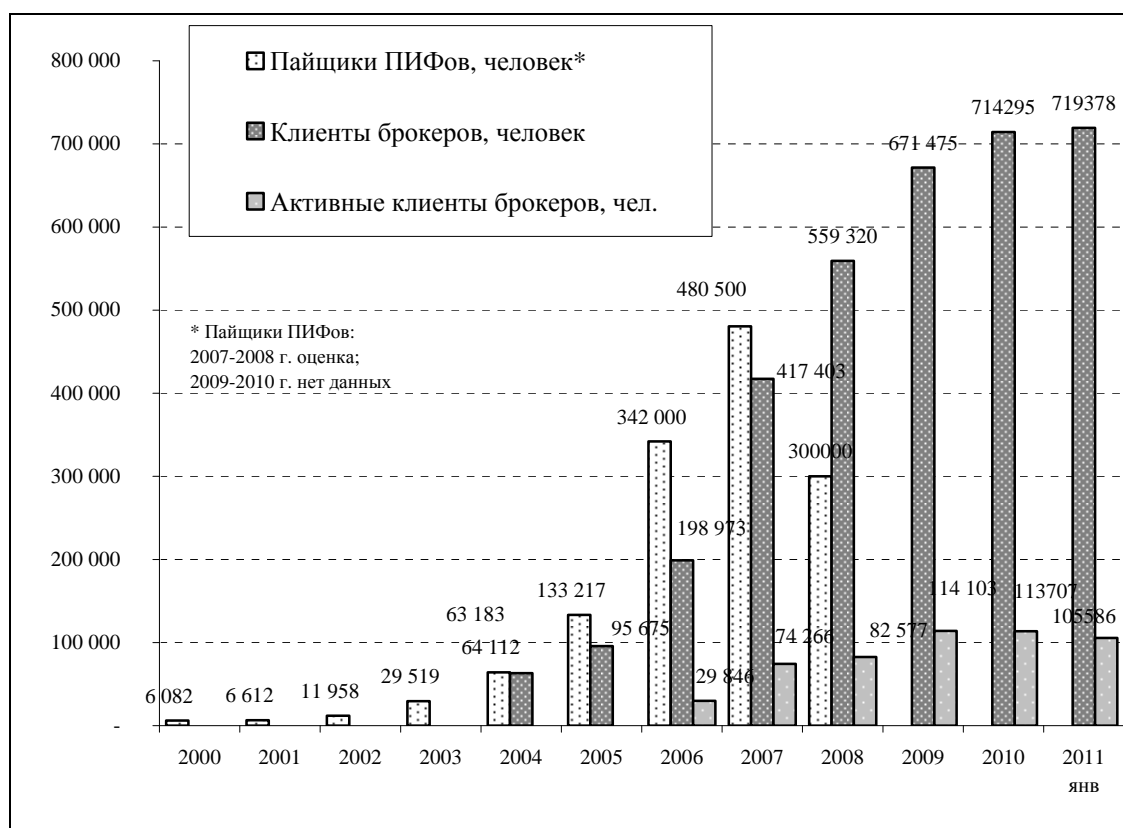
Источник: расчеты по данным РТС.

Рис. 50. Доходность (% годовых) портфелей «индекс РТС» разной срочности за период с сентября 1995 г. по февраль 2011 г.

Наиболее рискованным из приведенных является портфель вложений в индекс РТС сроком на один год. За 16 лет наблюдений максимальный доход по такому портфелю составил 363% годовых, а наихудший результат – снижение стоимости портфеля на 91%. В среднем за весь период вложения в годовые портфели приносили 45% годовых. Как видно на графике, по мере удлинения сроков вложений показатель среднегодовой доходности портфеля стабилизируется, а разрыв между наихудшими и наилучшими результатами доходности портфелей сужаются. При вложениях в 7-летний портфель наихудший вариант, который достигал инвестор при вложениях в индекс РТС, становится позитивным, равным 1% годовых, средняя доходность по такому портфелю составляет 27% годовых. Это означает, что лишь при вложениях в индекс РТС на срок 7 лет и более инвесторы не столкнулись бы с фактом уменьшения рыночной стоимости портфеля. Именно по этой причине минимально разумный срок вложений в диверсифицированный портфель акций на российском рынке должен составлять 7 лет и более. При этом, как видно на рис. 50 нанесенные пунктиром кривые расчетов по аналогичным портфелям за период, предшествующий кризису 2008–2009 гг., практически совпадают с кривыми, составленными с учетом данного кризиса. Это говорит о том, что текущий кризис не повлиял на минимальные требования к срокам вложений в акции на российском рынке и на ключевые показатели доходности долгосрочных портфелей.

К сожалению, данные преимущества долгосрочного инвестирования на российском фондовом рынке остаются практически не востребованными. Основная масса инвесторов ориентируются на относительно краткосрочные стратегии. При заключении договоров с финансовыми посредниками и оказании брокерских услуг и услуг по доверительному управлению на рынке ценных бумаг не принимаются в расчет минимально приемлемые для индивидуальных инвесторов сроки инвестирования в инструменты с повышенным рыночным риском.

На рис. 51 приводятся доступные данные о числе счетов индивидуальных инвесторов у брокеров и числе лицевого счетов в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов. К сожалению, в настоящее время НЛУ оперативно не раскрывается число рыночных пайщиков ПИФов. Однако если предположить, что число пайщиков ПИФов в 2009–2010 гг. существенно не сократилось по сравнению с 2008 г., то можно считать что число индивидуальных инвесторов, совершающих сделки с ценными бумагами напрямую или с помощью коллективных инвестиций в 2010 г. достигло одного миллиона. При этом особенностью 2010 г. является проявившийся тренд замедления роста клиентов брокеров, регистрируемых в торговой системе ММВБ. Если в 2009 г. прирост зарегистрированных клиентов за год составил 112,2 тыс. человек, то аналогичный показатель в 2010 г. составлял лишь 42,8 тыс. чел. Число активных клиентов брокеров и вовсе сократилось со 114,1 тыс. чел. до 113,7 тыс. чел. Это может свидетельствовать о том, что действовавшая до сих пор модель привлечения клиентов на российский фондовый рынок начинает исчерпывать себя. Число людей, которых привлекают биржевые спекуляции, в любой стране ограничено. Новая модель роста требует вовлечения на рынок долгосрочных инвесторов, что невозможно осуществить без создания эффективной системы пенсионных сбережений и перестройки модели оказания услуг финансовыми институтами.



Источник: расчеты по данным ММВБ, НАУФОР и НЛУ.

Рис. 51. Число рыночных розничных клиентов УК и брокеров

3.9. Основные индикаторы банковской системы

3.9.1. Ключевые макроэкономические показатели, повлиявшие на развитие банковского сектора в 2010 г.

2010 год для российской банковской системы, безусловно, стал важнейшим периодом начала восстановления и качественного преобразования после минувшего финансового и экономического кризиса. Благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре и постепенному восстановлению внутреннего спроса в 2010 г. банки вновь начали кредитование реального сектора, которое шло параллельно с улучшением качества активов кредитных организаций. В минувшем году была преодолена проблема нехватки ликвидных средств в банковском секторе: депозиты Центрального банка в банковском секторе стремительно сокращались одновременно с ростом депозитов юридических лиц и вкладов населения. К главным макроэкономическим предпосылкам, определившим динамику восстановления банковского бизнеса, можно отнести рост реальных располагаемых доходов населения, восстановление промышленного производства и розничной торговли. Не последний вклад в возобновление спроса на кредиты среди нефинансовых организаций внесли восстановление темпов роста в строительной отрасли и динамика инвестиций в основные средства. Кратко остановимся на значениях ключевых макроэкономических показателей, повлиявших на развитие банковского сектора в минувшем году.

Реальные располагаемые доходы населения, согласно данным Росстата, по итогам 2010 г. выросли на 4,3%, что способствовало, с одной стороны, уменьшению просроченной задолженности по ранее выданным кредитам и росту количества реализованных банками в прошедшем году новых кредитных продуктов, а с другой – притоку средств населения во вклады.

Рост промышленного производства в 2010 г. зафиксирован на уровне 108,2% по сравнению с 2009 г. Наибольший вклад в рост внесли предприятия обрабатывающих отраслей – 111,8% в годовом выражении. Восстановление обрабатывающей промышленности имеет огромное значение с точки зрения диверсификации корпоративного кредитного портфеля банков. По данным ЦБ, на 1 января 2011 г. доля рублевых кредитов, выданных банками компаниям обрабатывающего производства, составила 19,7%. Это наибольшая по весу категория видов деятельности промышленного производства (для примера: доля предприятий добывающей отрасли в портфеле составила всего 2,1%, производства и распределения газа и воды – 4,2%) и вторая в совокупном портфеле кредитов юридическим лицам после предприятий розничной торговли, на долю которых приходится 23,5% рублевых кредитов, выданных банками реальному сектору (доли рассчитаны в совокупном рублевом корпоративном портфеле банковской системы с учетом кредитования от ВЭБ).

Розничный товарооборот, который непосредственно определяет потребность населения в краткосрочных заемных средствах, равно как и предприятий торговли в оборотных средствах, в 2010 г. демонстрировал рост на 4,4% по сравнению с объемами кризисного 2009 г.

Рост расходов на инвестиции в основной капитал формирует в банковском секторе спрос на «длинные» кредитные деньги. Доля кредитов банков в структуре инвестиций нефинансовых организаций в основной капитал в январе – сентябре 2010 г. составляла

9,1%. При этом прирост инвестиций в основной капитал по итогам 9 месяцев был зафиксирован на уровне 3,7% по отношению к аналогичному периоду предшествующего года. Подчеркнем, что большая часть инвестиционных кредитов продолжает выдаваться крупными банками, способными привлекать относительно недорогие средства на международных рынках.

Перед анализом банковских агрегатов по итогам минувшего года назовем знаковые события, которые, по нашему мнению, оказали существенное влияние на развитие сектора в 2010 г.

Снижение регулятором учетной ставки. В течение 2010 г. Банк России 4 раза принимал решение о снижении процентной ставки, которая в результате опустилась до исторически минимального уровня в 7,75%.

С 1 июля 2010 г. ЦБ РФ отменил антикризисные льготы по формированию резервов на возможные потери одновременно с сохранением моратория на исключение банков из системы страхования вкладов.

Вслед за ЦБ РФ банки также приступили к интенсивному снижению ставок по вкладам.

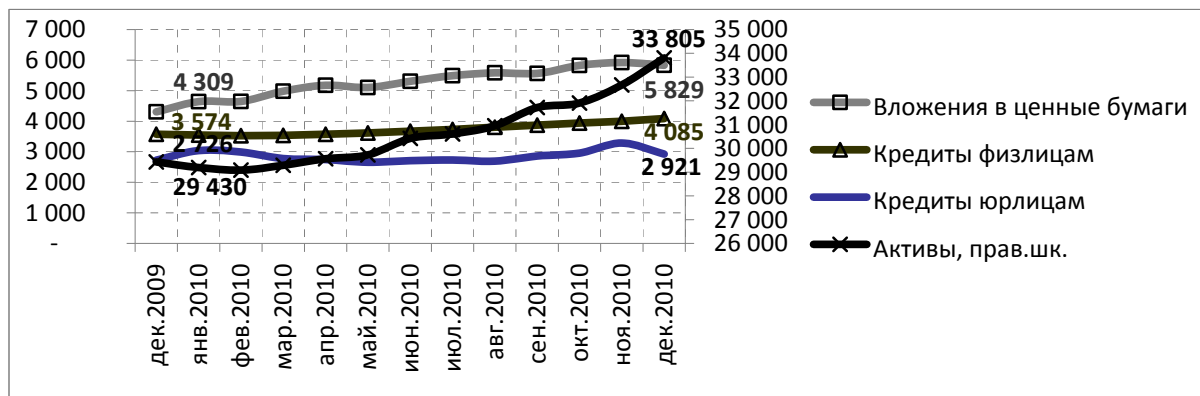
В 2010 г. Банк России активно сворачивал антикризисный пакет помощи банковской системе. К наиболее важным событиям можно отнести, во-первых, снижение объемов беззалогового кредитования на срок более 5 недель и, во-вторых, сокращение ломбардного списка ценных бумаг, принимаемого ЦБ РФ в качестве обеспечения по кредитам.

С 1 января 2010 г. были усилены требования к минимальному размеру капитала кредитной организации до 90 млн руб., что тем не менее не привело к заметному сокращению количества действующих банков. С 2012 г. ожидается очередное ужесточение требований до уровня 180 млн руб., что поддержит тенденцию консолидации в российском банковском секторе. Знаковым событием прошедшего года можно считать решение о предстоящей частичной приватизации крупнейших банков с государственным участием – продажа части пакета акций ВТБ и Сбербанка.

3.9.2. Анализ годовых данных по банковской системе

Согласно данным ЦБ РФ, активы российской банковской системы в 2010 г. выросли на 14,9%, что превзошло самые оптимистичные ожидания аналитиков. Тем не менее структура и качество данного роста оказались весьма неоднородными. Наибольший вклад в прирост активов по системе в 2010 г. дало наращивание банками объема корпоративного кредитования. Корпоративный кредитный портфель за год увеличился в номинальном выражении на 1,5 трлн руб., что обеспечило 34,8% совокупного прироста активов. При этом доля корпоративного кредитования в активах по итогам минувшего года уменьшилась на 1 п.п. – с 42,6 до 41,6%. Одной из основных причин сокращения доли кредитов нефинансовым организациям в условиях сохраняющихся на высоком уровне кредитных рисков стало интенсивное наращивание банками вложений в ценные бумаги. Этот вид вложения средств в банковской системе в 2010 г. стал вторым по значимости с точки зрения обеспечения годового прироста активов. Согласно опубликованным данным, портфель вложений банков в ценные бумаги за 2010 г. вырос на 1,5 трлн руб. При этом наиболее динамичный рост зарегистрирован в части вложений в долговые обязательства. Увеличение портфеля облигаций обеспечило 23,8% годового прироста активов российских банков. Третий по значимости драйвер роста активов банковской системы в 2010 г. – розничное кредитование – развивался опережающими

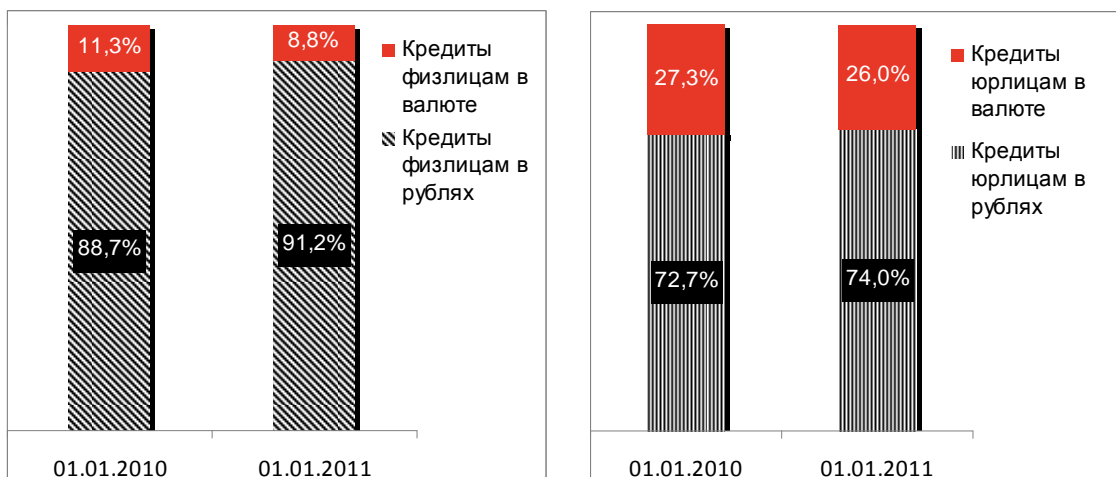
темпами по сравнению с корпоративным кредитованием: 14% против 7,2% по итогам 2010 г. Однако вклад прироста портфеля кредитов физическим лицам в общий прирост активов с точки зрения объемов оказался не столь существенным – всего 12%. На рис. 52 представлена динамика активов банковской системы в 2010 г.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 52. Динамика активов банковской системы РФ, млрд руб.

Валютная структура кредитного портфеля юридических и физических лиц за 2010 г. изменилась незначительно. В обоих случаях банки увеличили долю рублевых кредитов по физическим лицам на 2,5 п.п., по юридическим лицам – на 1,3 п.п. Сокращение доли валютных кредитов объясняется двумя основными факторами: отрицательной переоценкой валютного портфеля в результате укрепления национальной валюты РФ (средневзвешенный курс рубля по отношению к бивалютной корзине за 2010 г. изменился с 35,96 до 35,16 руб.) и низким спросом на валюту со стороны частного сектора, сопряженным с неопределенностью валютных рисков в посткризисной экономике (рис. 53).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 53. Структура корпоративного и розничного кредитных портфелей в валюте и в рублях

Интенсивность банковского кредитования была неоднородна и в отраслевой структуре. Традиционные драйверы кредитования – топливно-энергетическая и горнорудная отрасли – пока не предъявляют значительного спроса на кредитные ресурсы, что отчасти объясняется политикой оптимизации издержек, отчасти ростом цен на сырьевые товары.

Наиболее активными заемщиками выступают химическая, пищевая, металлургическая, целлюлозно-бумажная отрасли, а также сфера коммунальных услуг (включая энергетику). Обрабатывающая промышленность, хотя и готова предъявить спрос на кредитные ресурсы, не обладает высоким кредитным потенциалом в связи с нестабильным ростом и невысокой рентабельностью (рис. 54).

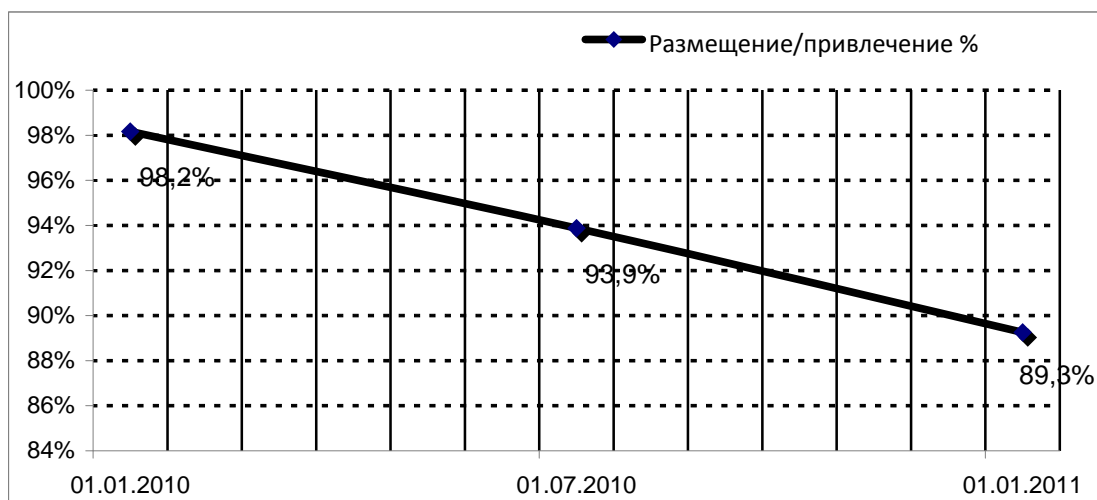


Источник: ЦБ РФ.

Рис. 54. Доли отдельных видов деятельности в корпоративном рублевом кредитном портфеле банковской системы РФ с учетом кредитов, выданных ВЭБ, в %

В 2010 г. рост розничного кредитования связывался, в том числе и правительством РФ, с восстановлением ипотечного кредитования. Главными ограничивающими факторами для возврата к предкризисным темпам роста ипотечного кредитования в 2010 г. со стороны банков стали сохраняющиеся кредитные риски и отсутствие приемлемых ставок привлечения «длинных» денег, основным источником которых до кризиса был международный денежный рынок. Тем не менее по итогам 2010 г. средневзвешенная ставка ипотечного кредитования уменьшилась с 14,6% на 1 января 2010 г. до 13,4% на 31 декабря 2010 г.

В 2010 г. проблема нехватки ликвидности в банковском секторе утратила свою актуальность. Средств, привлеченных банками от физических лиц, корпоративных клиентов и с межбанковского рынка хватало для обеспечения кредитных операций. Более того, актуальным стал вопрос размещения привлеченных средств в альтернативные источники с учетом сохраняющихся кредитных рисков в реальном секторе. Ниже приведен рисунок, демонстрирующий динамику коэффициента соотношения привлеченных и размещенных средств в банковской системе в 2010 г. (рис. 55).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 55. Соотношение совокупных кредитов и совокупных привлеченных средств по банковской системе, в %

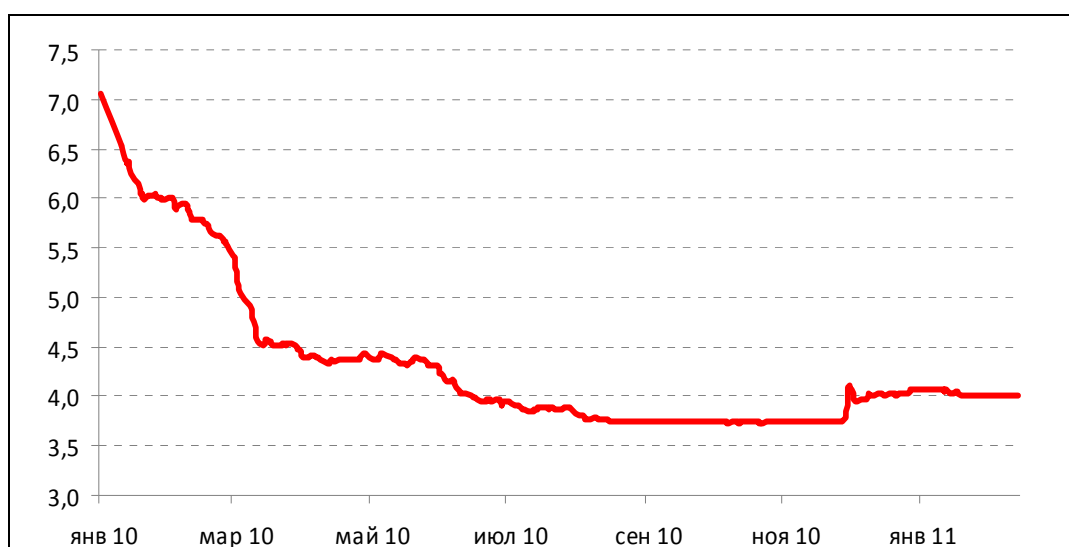
Основным источником ресурсной базы банков остаются средства физических лиц во вкладах. Именно прирост средств населения в размере 2333 млрд руб. обеспечил 53% совокупного прироста пассивов банковского сектора в 2010 г. При этом увеличение на 31% привлеченных средств населения объясняется двумя основными причинами. Во-первых, сохраняющаяся в экономике неуверенность поддерживает высокий уровень склонности граждан к сбережению, а внутренний спрос только начинает восстанавливаться. Во-вторых, существенный прирост вкладов в 2010 г. связан с эффектом кризисного повышения ставок по депозитам населения. Открытые в период высоких процентных ставок вклады сроком от года и более в течение 2010 г. активно пополнялись. Срочная структура депозитного портфеля претерпела существенные изменения именно за счет повышенного интереса вкладчиков к внесению дополнительных средств на свои «кризисные» депозиты. По сути, пополнение открытого в кризисный период депозита заменяло рискованные вложения на фондовом рынке с существенным опережением ожидаемого роста индекса потребительских цен. По данным ЦБ РФ, доля вкладов физических лиц, открытых на срок более одного года, в общем объеме вкладов по состоянию на 1 января 2011 г. достигла 65%. Что касается срочной структуры привлеченных банками вкладов в иностранной валюте, то здесь произошло резкое замедление темпов роста, а в отдельных случаях было зарегистрировано даже снижение остатков. Так, при увеличении на 46% объема привлеченных средств населения сроком до 30 дней и депозитов «до востребования» в рублях валютная часть таких вкладов выросла за 2010 г. всего на 9%, а в структуре вкладов сроком от 31 дня до года объем валютной части за год сократился на 27%.

В целом похожая ситуация сложилась и в привлечении средств нефинансовых организаций на депозиты в банках, правда, объемы здесь традиционно были существенно меньше. Согласно официальным данным, прирост депозитов компаний в 2010 г. составил всего 569 млрд руб., обеспечивая 13% общего увеличения валюты баланса банковской системы в пассивах. Наиболее динамичными, как и во вкладах населения, по итогам года стали депозиты юридических лиц сроком до 30 дней и депозиты с периодом

размещения более года. Первые – это в основном краткосрочные размещения свободного оборотного капитала, а вторые в большей степени обусловлены пополнением долгосрочных депозитов компаниями-экспортерами (валютная часть здесь составляет более половины номинального прироста: 259 млрд руб. из 490 млрд руб.).

Объем средств, привлеченных банками на рынке межбанковского кредитования, вырос за 2010 г. на 20%, или на 637 млрд руб. в номинальном выражении. Двумя основными статьями привлечения стали депозиты банков-резидентов в рублях, увеличившиеся в объеме на 388 млрд руб., и привлеченные от банков-нерезидентов средства в иностранной валюте на сумму 152 млрд руб.

Одной из главных тенденций, характеризующих посткризисное развитие банковской системы РФ, стало существенное сокращение средств регулятора, размещенных на депозитах в коммерческих банках. В течение всего 2010 г. ЦБ РФ планомерно сокращал остатки с 1423 млрд руб. по состоянию на 1 января 2010 г. до 326 млрд руб. на 1 января 2011 г. Основными причинами снижения активности Центробанка являются преодоление кризиса ликвидности на всех уровнях банковской системы, а также существенное снижение ставок на рынке межбанковского кредитования. Так, в течение 2010 г. индикативная ставка MosPrime 3М стремительно сокращалась с 7 до 4% (рис. 56).



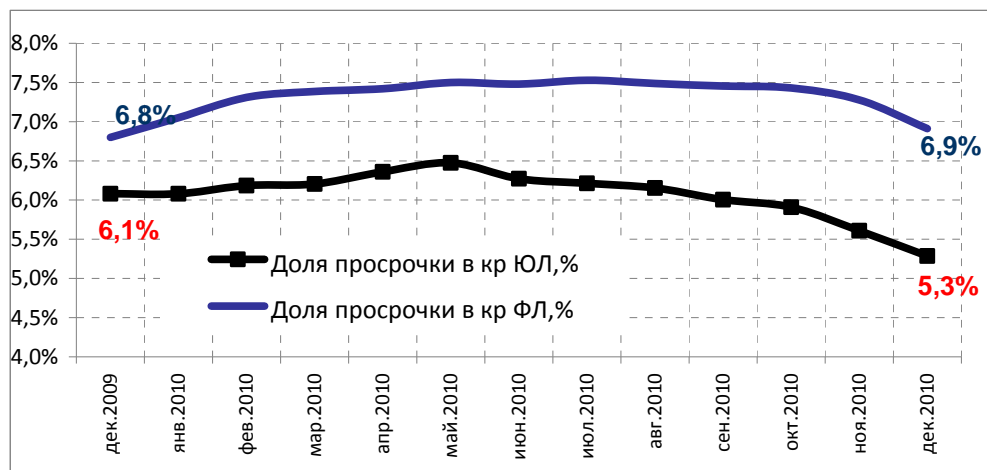
Источник: Национальная валютная ассоциация.

Рис. 56. Динамика индикативной ставки MosPrime 3М в 2010 г.

3.9.3. Качество активов

Одним из ключевых опасений аналитиков, связанных с 2010 г., было ожидание возможного резкого ухудшения качества кредитного портфеля банковской системы. Отложенный негативный эффект массового ухудшения обслуживания кредитов мог быть вызван проведенной банками во второй половине 2009 г. кампанией по реструктуризации проблемных кредитов. По сути, специфика российской системы бухгалтерского учета позволила банкам частично «спрятать» проблемные активы и таким образом скрыть реальную ситуацию с уровнем обеспеченности резервами, потенциалом роста процентных доходов и т.д. К счастью, катастрофы не произошло. Восстановление эко-

номики в 2010 г. привело к существенному замедлению процесса создания банками резервов на возможные потери. Более того, рекордные объемы заработанной прибыли были получены в том числе за счет роспуска резервов по всей банковской системе. Рост просроченной задолженности в 2010 г. существенно замедлился по розничному кредитному портфелю и приостановился полностью по портфелю кредитов нефинансовым организациям. Согласно данным ЦБ РФ, доля просроченной задолженности по розничному портфелю по итогам 2010 г. снизилась с 6,8 до 6,9%, а в портфеле корпоративных кредитов – с 6,1 до 5,3% (рис. 57).



Источник: ЦБ РФ.

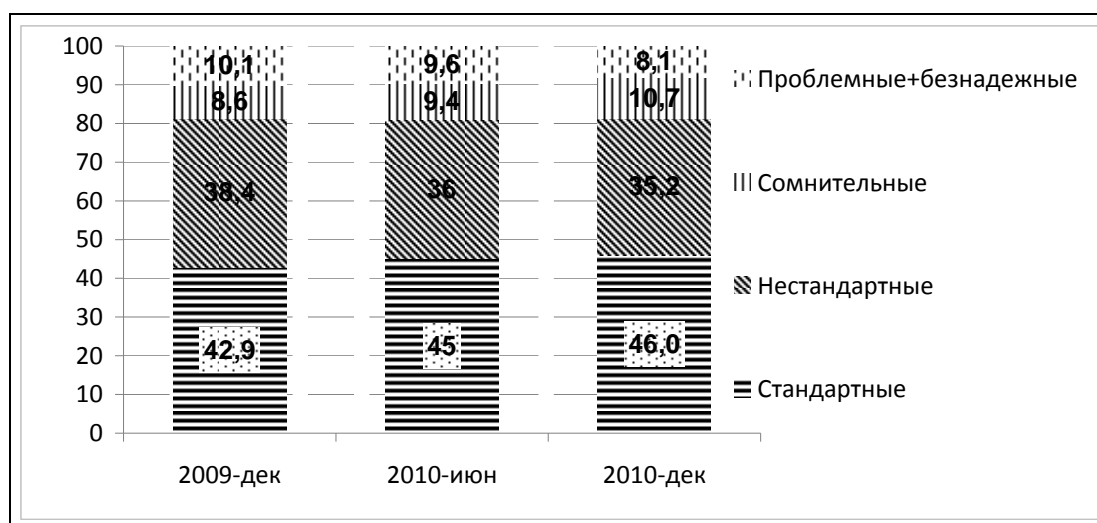
Рис. 57. Динамика доли просроченной задолженности

В корпоративном секторе ситуация с качеством обслуживания кредитов в 2010 г. была весьма неоднородна. По кредитам предприятиям, занимающимся добычей топливно-энергетических полезных ископаемых, доля просроченной задолженности в портфеле остается минимальной по банковской системе, и в течение 2010 г. она даже уменьшилась с 1,4 до 1,3%. Наиболее проблемные заемщики с точки зрения доли просроченной задолженности к концу 2010 г. были сконцентрированы в производстве автомобилей (доля просроченной задолженности в портфеле – 19,2%), в обработке древесины (18,8%), в воздушном транспорте (12,9%), в оптовой и розничной торговле (9,7%). Среди отраслей – лидеров по интенсивности наращивания доли просроченной задолженности в 2010 г. можно выделить производство неметаллических минеральных продуктов (+1,6 п.п.), а также машин и оборудования (+1,3 п.п.).

Еще одним фактором, подтверждающим тезис об улучшении качества кредитного портфеля, может выступать структура корпоративного кредитного портфеля по категориям качества в группе 30 крупнейших российских банков. За 2010 г. доля стандартных ссуд здесь увеличилась на 3,1 п.п. Приблизительно на такую же величину уменьшилась доля кредитов 2-й категории качества – нестандартных ссуд. В свою очередь, удельный вес проблемных и безнадежных ссуд (4-й и 5-й категорий качества) сократился на 2 п.п. при одновременном росте доли сомнительных кредитов на 2,1 п.п. С учетом описанной выше динамики изменения структуры можно сделать два важных вывода:

во-первых, увеличение доли стандартных ссуд большей частью сформировано за счет новых выданных в 2010 г. кредитов финансово надежным заемщикам;

во-вторых, сокращение доли ссуд 4-й и 5-й категорий объясняется «сбросом» с баланса банковской системы плохих кредитов как вследствие улучшения ранее безнадежного положения отдельных заемщиков, так и за счет продажи проблемных активов специализированным небанковским организациям (рис. 58).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 58. Структура кредитного портфеля 30 крупнейших банков по категориям качества ссуд

Прямым следствием улучшения качества банковских активов в 2010 г. стало замедление роста резервов на возможные потери по ссудам. Согласно данным ЦБ РФ, за 2010 г. балансовые остатки резервов по банковской системе выросли всего на 141,4 млрд руб. в номинальном выражении (+6,9%), что существенно ниже прироста за предшествующий год. В кризисном 2009 г. запас резервов увеличился на 1027 млрд руб., т.е. на 100% в течение года. В числе прочих факторов роспуск резервов оказал существенное влияние на формирование рекордно высокой прибыли по банковской системе РФ в 2010 г.

3.9.4. Прибыли и убытки банковской системы

По данным ЦБ РФ, прибыль банковского сектора до налогов в 2010 г. составила 581 млрд руб., из которых около 225 млрд руб. приходится на ОАО «Сбербанк России». При этом вклад чистого процентного дохода в финансовый результат банковской системы уменьшился по сравнению с предшествующим годом на 31,5 млрд руб. Главной причиной уменьшения объема полученного процентного дохода банков в 2010 г. стало снижение чистого процентного дохода по кредитованию физических лиц. Как и ожидалось, существенный рост ставок по вкладам в III и IV кварталах 2009 г. оказал отложенный негативный эффект на процентный доход банков в 2010 г. В течение всего 2010 г. банки продолжили выплачивать вкладчикам проценты по «кризисным» ставкам. Ситуацию усугубило еще и пополнение вкладов, открытых по высоким ставкам на срок более двух лет. В результате процентный расход по привлеченным средствам физических лиц в 2010 г. вырос на 23,5% по сравнению с предыдущим годом, в то время как расходы банков по привлечению средств нефинансовых организаций сократились на

36% за год. Анализ средневзвешенных процентных ставок привлечения и размещения средств подтверждает наличие дополнительной процентной нагрузки на банки в первом полугодии 2010 г. в части привлечения средств от населения. Так, процентный спред по рублевым кредитам физическим лицам и вкладам сроком до года активно сжимался с января по июнь 2010 г. с 25,5 до 20,1 п.п. и только с июня начал демонстрировать устойчивую тенденцию к росту. Пополнение долгосрочных вкладов также замедлило рост процентной маржи по кредитам и депозитам физических лиц сроком более года. Вместе с тем опережающее снижение процентных ставок по привлеченным от нефинансовых организаций рублевым депозитам на срок более года позволило увеличить процентную маржу по кредитам юридическим лицам сроком более года на 2,5 п.п. (рис. 59).

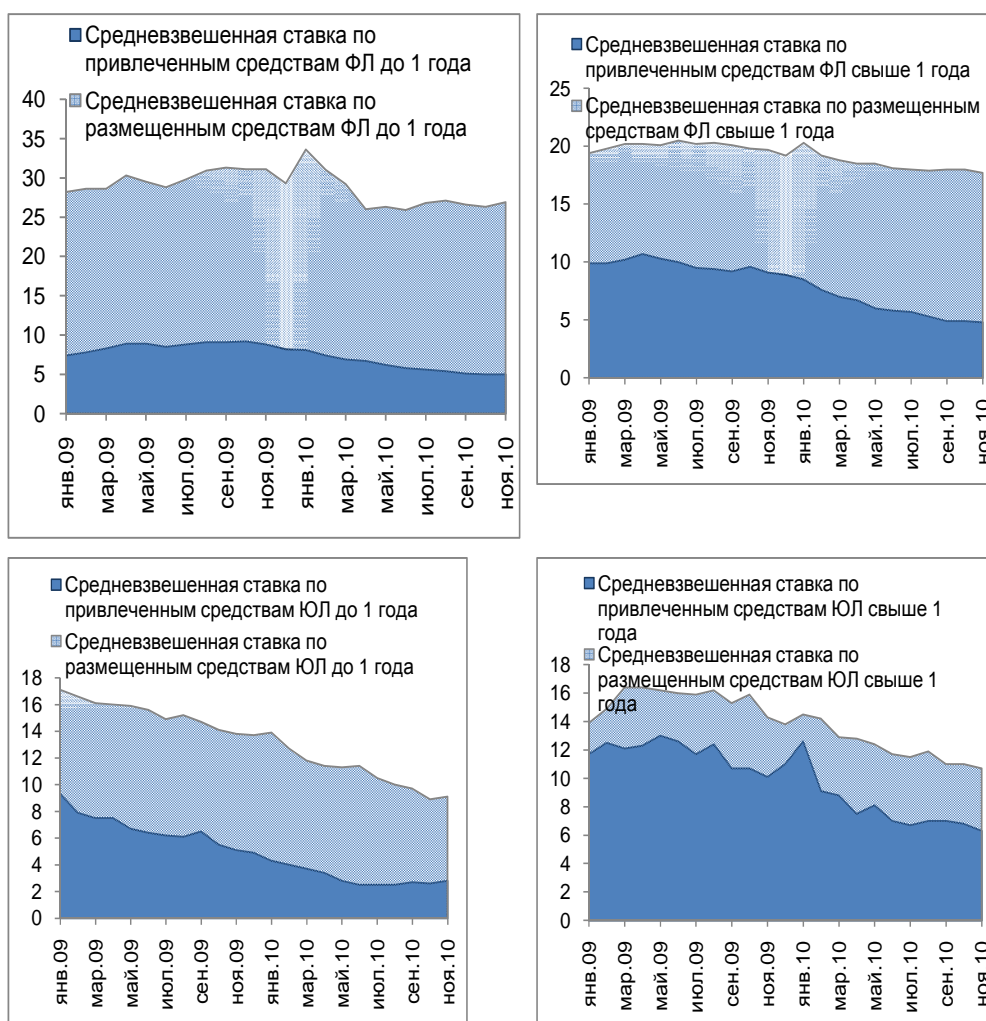


Рис. 59. Динамика процентной маржи по средневзвешенным ставкам кредитования и привлечения, %

Чистые комиссионные доходы банковского сектора РФ в 2010 г. выросли на 35 млрд руб., или на 8,5%, что напрямую было связано с количеством вновь выданных кредитов. В то же время одним из ключевых событий, определивших динамику комиссионного дохода банковской системы в 2010 г., стал отказ ряда крупных банков от взимания комиссий при организации кредитов.

В части чистого дохода банков от конверсионных операций в 2010 г. было зарегистрировано снижение на 113 млрд руб., что объясняется сравнительно низкой волатильностью денежного рынка. Стабильный рост фондового рынка обеспечил банкам годовой доход от операций с ценными бумагами в размере 360 млрд руб., в целом сопоставимый с результатами 2009 г. (369 млрд руб.). Роспуск резервов, безусловно, стал в 2010 г. одним из ключевых источников прибыли банков. По данным ЦБ РФ, в 2010 г. банки сократили расходы на создание резервов до 233 млрд руб. по сравнению с 1051 млрд руб. годом ранее (рис. 60).



Рис. 60. Прибыли и убытки банковской системы РФ в 2010 г., млрд руб.

3.9.5 Анализ 500 крупнейших российских банков

По специализации банков

Для более глубокого понимания процессов, происходивших в российской банковской системе в 2010 г., проанализируем 500 крупнейших действующих банков по специализации на банковском рынке и по типу собственности банков.

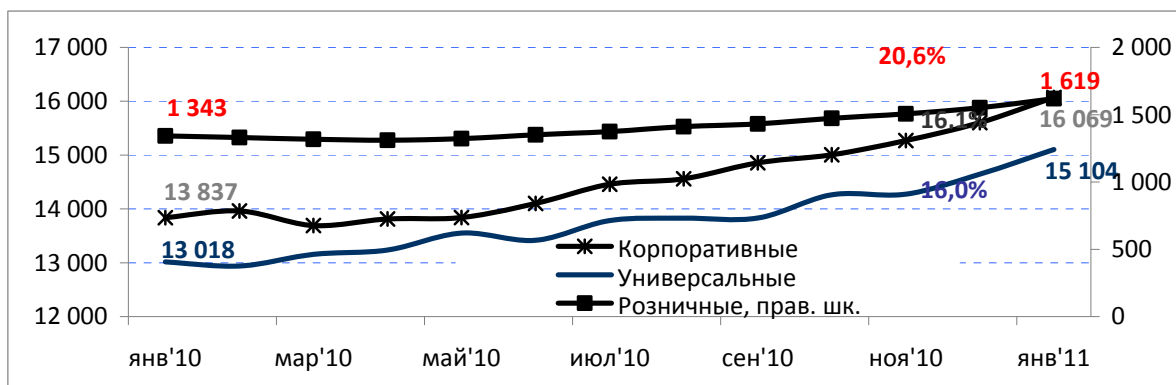
В качестве фактора, определяющего принадлежность банка к определенному виду специализации, мы использовали структуру кредитного портфеля этого банка по состоянию на 1 июля 2010 г. При этом методика отнесения того или иного банка к определенному виду специализации заключалась в следующем: если доля кредитов нефинансовым организациям превышает 50%, то банк относится к категории «нефинансовый».

нансовым организациям в совокупном кредитном портфеле банка составляла 80% и более – такой банк признавался корпоративным; если доля кредитов населению в совокупном портфеле банка составляла 80% и более – такой банк считался розничным, остальные банки в целях данного исследования были признаны универсальными.

По состоянию на 1 января 2011 г. совокупные активы 500 крупнейших банков российской банковской системы составляли 32 793 млрд руб. (97% всех банковских активов). Примечательно, что по итогам 2010 г. быстрее всего наращивали активы банки, специализирующиеся на кредитовании населения, – здесь годовой прирост активов составил 21% (рис. 61). Несмотря на такой рост, банки розничного блока пока еще слабо влияют на совокупный прирост активов в банковской системе РФ. Основными драйверами роста активов банковской системы РФ с точки зрения специализации банковских групп являются универсальные банки и корпоративные банки.

Доля корпоративных банков в активах 500 крупнейших банков по состоянию на 1 января 2011 г. составила 49%, темп роста активов группы за год – 16%. Ключевые участники корпоративного банковского бизнеса – ВТБ, Газпромбанк, Альфа-Банк, Банк Москвы.

Ведущие банки в блоке универсальных банков – это прежде всего такие банки, как ОАО «Сбербанк России», Росбанк, Уралсиб, Райффайзенбанк. Доля универсальных банков в совокупных активах 500 крупнейших банков на 1 января 2011 г. составляет 46%, а темп роста активов банков данной группы за 2010 г. достиг 16%.

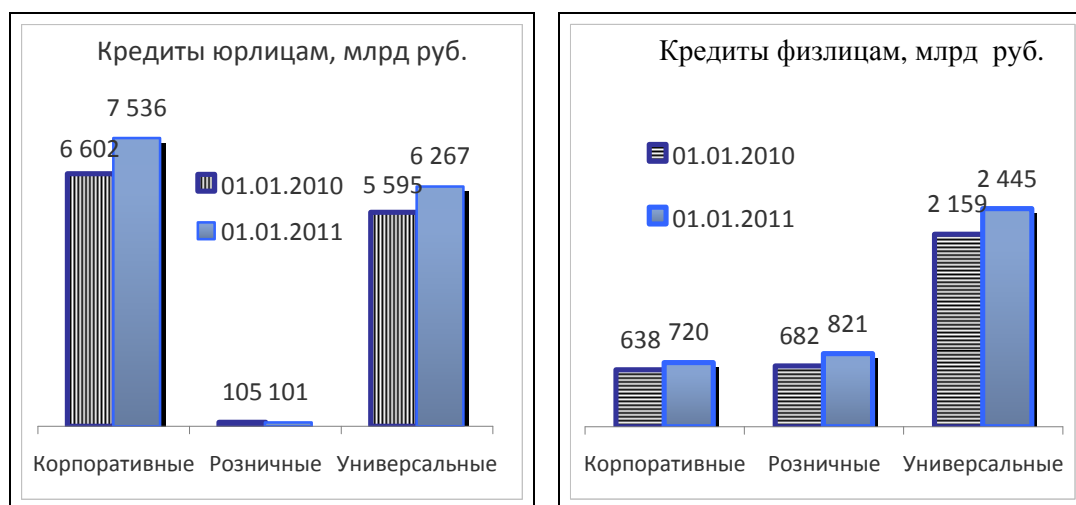


Источник: ЦБ РФ, официальные формы отчетности банков (ф-101).

Рис. 61. Активы 500 крупнейших российских банков, по специализации, млрд руб.

По итогам 2010 г. рост корпоративного кредитного портфеля группы корпоративных банков составил 14% (или 934 млрд руб.), универсальные банки за минувший год нарастили свой корпоративный портфель на 12% (или на 672 млрд руб.). В кредитовании населения по объемам прироста лидируют банки универсального блока, прежде всего за счет Сбербанка (рис. 62).

Динамика просроченной задолженности как индикатор качества кредитного портфеля в течение 2010 г. была неоднородной в разрезе групп банков по специализации. В группе «корпоративные банки» качество портфеля кредитов нефинансовым организациям в 2010 г. заметно улучшилось, о чем свидетельствует снижение доли просроченной задолженности в портфеле кредитов юридическим лицам с 5,8 до 4,5% по состоянию на 1 января 2011 г.



Источник: ЦБ РФ, официальные формы отчетности банков (ф-101).

Рис. 62. Кредиты юридическим и физическим лицам 500 крупнейших российских банков по специализации, млрд руб.

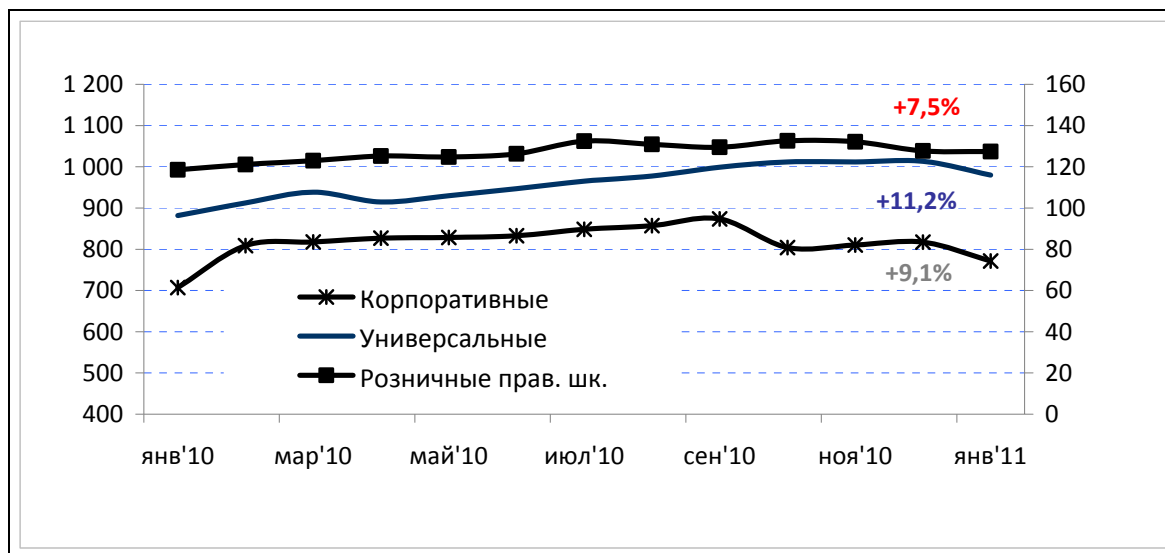
Доля просроченных кредитов в корпоративном портфеле универсальных банков практически не изменилась: 6,1% на конец 2010 г. по сравнению с 6,2% на начало прошлого года. В розничном кредитовании группа универсальных банков также не продемонстрировала улучшения качества обслуживания кредитного портфеля: здесь доля просроченной задолженности даже выросла с 5,3 до 5,5%.

Розничные банки за 2010 г. продемонстрировали снижение доли просроченной задолженности с 10 до 9,2%, сохраняя ее самый высокий уровень по банковской системе.

Структура остатков резервов на возможные потери по ссудам во многом соответствует приведенным выше данным по доле просроченной задолженности в кредитных портфелях банковских групп. Так, наибольший прирост резервов в 2010 г. был зафиксирован в группе универсальных банков и составил 11,2%. Отдельно отметим, что снижение резервов в сумме около 20 млрд руб. Сбербанком – одним из главных участников группы универсальных банков – в декабре несколько улучшил итоговую динамику резервов по данной группе. По группе корпоративных банков в 2010 г. был зарегистрирован прирост резервов на 9,1%, а розничные банки, с высоким отношением сформированных резервов к просроченной задолженности (коэффициент покрытия просроченной задолженности резервами), увеличили остатки резервов на 7,5% – наименьший результат среди банковских групп по специализации (рис. 63).

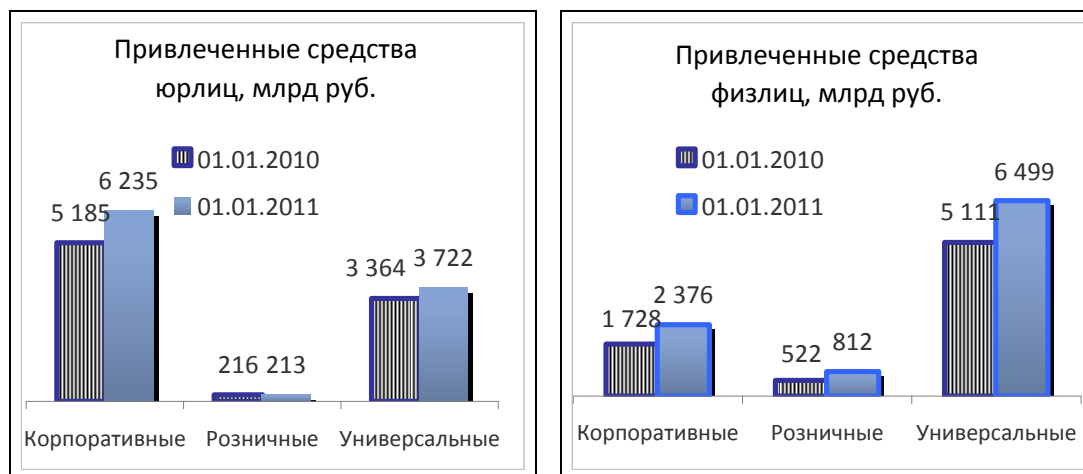
В части привлечения средств лидерами по росту вкладов в 2010 г. стали банки универсальной группы, прежде всего за счет интенсивного прироста вкладов в ОАО «Сбербанк России». Основной фактор роста привлеченных средств населения – пополнение вкладов, открытых по высоким кризисным процентным ставкам сроком более года. В 2010 г. объем вкладов, привлеченных универсальными банками, составил 1388 млрд руб. (+27% по отношению к 2009 г.). Банки корпоративной группы нарастили портфель привлеченных средств юридических лиц на 20% (+1050 млрд руб.). Здесь «лavinная доля» прироста сформирована за счет крупнейших банков – ВТБ и Газпромбанка, а влияние увеличения средств на текущих счетах юридических лиц на общий

прирост привлеченных от нефинансовых компаний средств в среднем за 2010 г. составляет около 40% (рис. 64).



Источник: ЦБ РФ, официальные формы отчетности банков (ф-101).

Рис. 63. Динамика резервов на возможные потери по ссудам по 500 крупнейшим российским банкам по специализации, млрд руб.



Источник: ЦБ РФ, официальные формы отчетности банков (ф-101).

Рис. 64. Привлеченные средства юридических и физических лиц 500 крупнейшими российскими банками по специализации, млрд руб.

Вкупе с гораздо менее интенсивным ростом расходов на создание резервов наращивание объемов кредитования в корпоративном и розничном секторах значительно увеличило финансовый результат банков в 2010 г. По итогам 2010 г. наибольший объем накопленной прибыли приходится на группу универсальных банков, заработавших в общей сложности 299 млрд руб. На втором месте по величине годового финансового

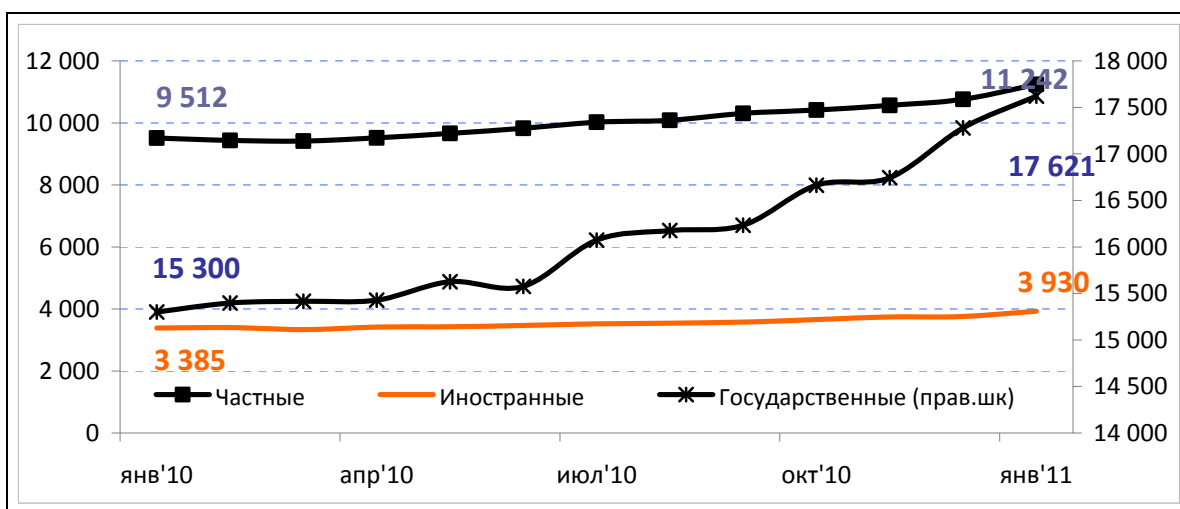
результата оказались корпоративные банки, которые в 2010 г. сумели заработать 207 млрд руб. Группа розничных банков за минувший год заработала 53 млрд руб.

По типу собственности

В качестве фактора, определяющего принадлежность банка к одному из типов собственности (частные, государственные или иностранные), выступает максимальная доля собственника в акционерном капитале или в собственных средствах банка по состоянию на 1 июля 2010 г. Данные по банкам нами были агрегированы на основе информации по 101-й и 102-й формам обязательной отчетности на сайте ЦБ РФ.

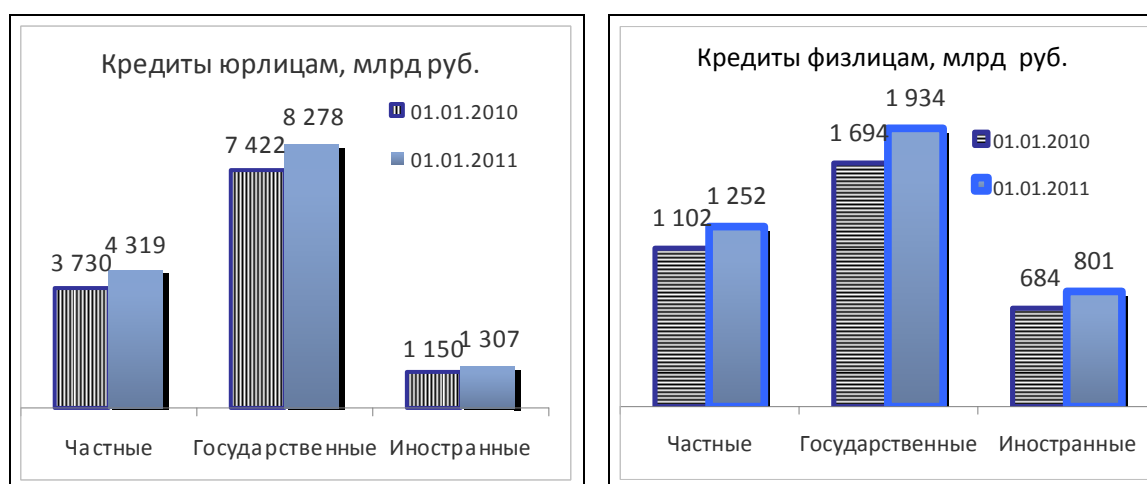
В рамках 500 крупнейших российских банков к 1 января 2011 г. сложилось следующее соотношение по типам собственности (по размеру активов): доля банков с государственным участием (с учетом ОАО «Сбербанк России») составила 53,7% (против 54,3% годом ранее), иностранных банков – 12% (столько же по состоянию на 1 января 2010 г.) и частных банков – 34,3% (против 33,7% годом ранее). Из приведенной статистики видно, что частные банки в 2010 г. были активнее государственных и иностранных банков. Однако государственный капитал по-прежнему превалирует над частным и иностранным по всей системе, прежде всего за счет Сбербанка, ВТБ, Газпромбанка. На *рис. 65* продемонстрирована динамика активов 500 крупнейших российских банков в 2010 г. по типу собственности. Быстрее всего по итогам 2010 г. активы увеличивались у частных банков, где годовой прирост составил 18%. В 2010 г. крупнейший российский частный банк – Альфа-Банк увеличил размер своих активов на 226 млрд руб., или на 34%; ТрансКредитБанк отчитался о 53%-м приросте активов в размере 134 млрд руб., а активы НОМОС-БАНКа увеличились на 92 млрд руб. На втором месте по интенсивности наращивания активов в 2010 г. оказались иностранные банки – 16% прироста, что на 1 п.п. выше итогового прироста активов по всей банковской системе РФ. Наиболее ощутимый вклад в рост активов иностранных банков в России в 2010 г. внесли ЮниКредит Банк (рост активов – на 31%, +164 млрд руб.), Ситибанк (+30%, +59 млрд руб.), ИНГ Банк (Евразия) (+42%, +37 млрд руб.), Нордеа Банк (+22%, +35 млрд руб.). Среди системообразующих банков с государственным участием отметим рост активов Сбербанка на 21% (1617 млрд руб.), ВТБ24 – на 28% и ВТБ – на 5%.

В первый посткризисный год серьезно ужесточилась борьба банков за надежного корпоративного заемщика. Ключевым аргументом в этой борьбе, безусловно, стали процентные ставки. Специфика российской банковской системы, заключающаяся в значительной концентрации недорогих ресурсов в государственных банках, наложила отпечаток на структуру роста корпоративного кредитования в 2010 г. По размеру прироста корпоративных кредитов госбанки сохранили в 2010 г. абсолютное лидерство – 856 млрд руб. прироста против 589 млрд руб. у частных и всего 157 млрд руб. у иностранных банков. Примечательно, что частные российские банки остались лидерами по темпу прироста корпоративных кредитов за счет увеличения количества продаж кредитных продуктов в сегменте малого и среднего бизнеса. Иностранные банки, в свою очередь, наиболее активно наращивали кредитование населения. По данным официальной отчетности банков, портфель кредитов нефинансовым организациям, выданных частными российскими банками, в 2010 г. вырос на 16% и достиг 4319 млрд руб. Банки с участием иностранного капитала увеличили свой розничный кредитный портфель на 17% – с 684 млрд до 801 млрд руб. (*рис. 66*).



Источник: ЦБ РФ, официальные формы отчетности банков (ф-101).

Рис. 65. Активы 500 крупнейших российских банков по типу собственника, млрд руб.



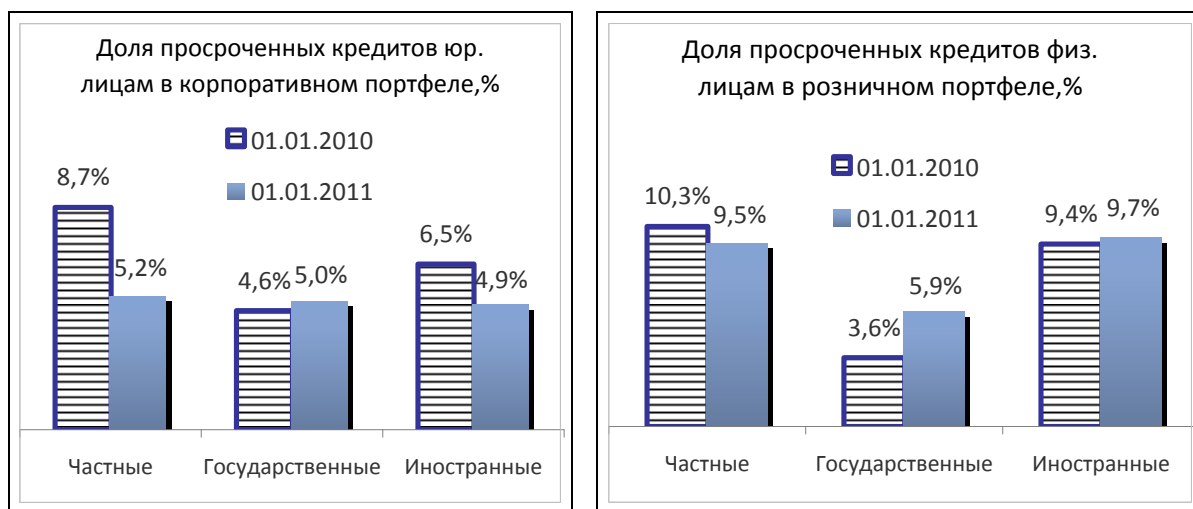
Источник: ЦБ РФ, официальные формы отчетности банков (ф-101).

Рис. 66. Корпоративный и розничный кредитные портфели 500 крупнейших российских банков по типу собственника, млрд руб.

Среди иностранных банков в 2010 г. одним из приоритетных направлений вложения средств стал межбанковский рынок кредитования. Так, например, самый крупный в группе иностранных банков прирост активов в ЮниКредитБанке был на 37% обеспечен активными операциями по кредитованию финансовых организаций. За год портфель кредитов другим банкам в ВестЛБ Восток вырос на 30,5 млрд руб., а Ситибанк добавил к своему межбанковскому кредитному портфелю 10 млрд руб.

В 2010 г. частные российские банки оказались наиболее успешными с точки зрения улучшения качества кредитного портфеля. В корпоративном, равно как и в розничном, кредитном портфеле частных банков доля просроченной задолженности за год уменьшилась. При этом особо значимый качественный скачок был зарегистрирован в корпо-

ративном портфеле банков данной группы. Здесь доля просроченной задолженности упала с рекордно высокого уровня конца 2009 г. 8,7% до 5,2%. Напомним, что именно частные банки в пик кризиса наиболее остро столкнулись с проблемой массовой негативной переоценки кредитных залогов компаний и вынуждены были проводить широкую кампанию по реструктуризации ссуд. Даже в настоящий момент частные банки поддерживают максимальный уровень резервов по отношению к объему просроченной задолженности в банковской системе. Для сравнения: значение вышеуказанного коэффициента покрытия для частных банков на 1 января 2011 г. составляло 195%, в то время как для государственных банков оно было равно 169%, а для иностранных – 167%. Доля просроченных кредитов в розничном портфеле частных банков за 2010 г. сократилась на 0,8 п.п. По итогам 2010 г. иностранные банки сократили долю просроченной задолженности в корпоративном портфеле на 1,6 п.п. При этом в двух наиболее крупных иностранных банках, специализирующихся на корпоративном кредитовании, – ЮниКредит Банке и Райффайзенбанке – доля просроченной задолженности сократилась с 5 до 3% и с 7,5 до 5,5% соответственно. Государственные банки, напротив, в 2010 г. отчитались о росте доли просроченной задолженности как в корпоративном, так и в розничном портфеле. В кредитах нефинансовым организациям значительная доля просроченных кредитов принадлежит двум крупнейшим госбанкам – Сбербанку и ВТБ. Доля просроченной задолженности на конец года составила здесь 5,8 и 7,8% соответственно (рис. 67).



Источник: ЦБ РФ, официальные формы отчетности банков (ф-101).

Рис. 67. Доля просроченной задолженности в корпоративном и розничном кредитных портфелях 500 крупнейших российских банков по типу собственника, %

Динамика и интенсивность наращивания банками резервов на возможные потери по ссудам в целом соответствуют тренду изменения доли просроченной задолженности. По итогам года объем резервов быстрее всего увеличился в группе государственных банков – на 17%, в то время как иностранные банки нарастили резервы на 4,3%, а частные российские банки – всего на 2,4%. Отметим, что в декабре 2010 г. произошел значительное снижение резервов Сбербанка России на сумму около 20 млрд руб., что несколько улучшило годовую динамику резервов в секторе госбанков.

Распределение накопленной прибыли до налогов между группами банков по типу собственности по итогам 2010 г. сложилось следующим образом: 63% всей прибыли, полученной 500 крупнейшими банками, приходится на государственные банки (353 млрд руб., из которых 225 млрд руб. принадлежат Сбербанку), 20% всей прибыли заработали частные российские банки и еще 17% – иностранные банки.

Таким образом, в разрезе банков по типу собственности в 2010 г. обозначились следующие основные тенденции:

- 1) *государственные банки* наращивают кредитный портфель наименее агрессивно, сохраняя при этом наибольшую долю просроченной задолженности по системе. За счет больших объемов и сравнительно недорогих пассивов в этом секторе сконцентрирована большая часть накопленной прибыли банковского сектора;
- 2) *частные банки* активно развивают корпоративное кредитование и по итогам 2010 г. смогли существенно повысить уровень качества активов. Высокий уровень зарезервированности кредитов в этой группе может обеспечить дополнительную прибыль от снижения резервов при сохраняющемся тренде улучшения финансовой устойчивости заемщиков;
- 3) *иностраные банки* пока сохраняют наименьшую долю по активам. Возвращение иностранного капитала в РФ при благоприятном макроэкономическом сценарии в 2011–2012 гг. может способствовать притоку недорогих пассивов от материнских структур за рубежом и, как следствие, дальнейшему наращиванию рыночной доли группы иностранных банков. В розничном кредитовании по этой группе уровень просроченной задолженности сохраняется на уровне выше среднерыночного. Окончание периода перенасыщения банковской системы ликвидностью может обеспечить дополнительную выгоду иностранным банкам, активно кредитующим на межбанковском рынке. По иностранным банкам возможности дополнительного существенного сокращения созданных на потери по ссудам резервов относительно невелики, поскольку в этой группе банков коэффициент покрытия резервов наименьший по сравнению с государственными и частными банками.

* * *

Итак, 2010 г. стал периодом неожиданно быстрого восстановления российского финансового рынка. Более быстрое его восстановление, чем в 1998 г. было предопределено тем, что период падения цен на нефть в последний кризис оказался вчетверо короче. Располагая огромными международными резервами, государство не допустило распространения финансового кризиса на банковскую систему и кредитный рынок.

В 2008–2009 гг. финансовый рынок устоял. Правительство и Банк России проявили чудеса изобретательности в применении разнообразных инструментов банковской поддержки, начиная от предоставления беззалоговых кредитов, заканчивая прямыми вложениями в собственный капитал банков. Не менее важно то, что основная масса средств банкам была предоставлена на возвратной основе. В 2009–2010 гг. для финансового рынка и финансовых институтов приоритетными стали проблемы поиска новых механизмов роста. Механизм привлечения ПИИ и портфельных инвестиций консервативных иностранных инвесторов пока не работают. Вместо временно «замороженных»

стратегий «carry trading» власть и финансовый бизнес пытаются наладить механизм роста на основе монетизации экономики. Однако пока здесь нет заметных успехов: краткосрочная ликвидность в банках и на финансовом рынке появилась, но долгосрочные ресурсы для кредитования и инвестирования пока нет. Доля банковских кредитов и рынка капитала в привлечении реальных инвестиций остается низкой.

Решить проблемы, с которыми столкнулась российская экономика и финансовая система, найти новую модель роста возможно лишь путем проведения мер, которые серьезно меняют сложившиеся в России отношения. Новая модель экономического роста предполагает реальное улучшение условий для ведения бизнеса и инвестиций в стране. В финансовой сфере необходимо не только качественно улучшить механизм регулирования рынка и финансовых институтов, но и выработать политику их развития и повышения конкурентоспособности. Этого невозможно добиться без проведения полноценной пенсионной реформы, упрощения процесса привлечения капитала, повышения прозрачности российского рынка.

Необходимо трансформировать систему негосударственных пенсионных фондов в корпоративные пенсионные планы организаций, предполагающие открытие персональных пенсионных счетов (ППС) работников в выбранном работодателем администраторе (банке, инвестиционной компании) с возможностью зачисления на данные счета взносов работодателей и добровольных перечислений самих работников. При этом на взносы работодателей и работников на ППС должны распространяться налоговые льготы, аналогичные тем, что действуют для НПФ. Переход на корпоративные накопительные пенсионные планы предполагает, что страховой взнос в размере 6% фонда оплаты труда в части накоплений, будет напрямую перечисляться работодателем администратору ППС для последующего распределения по ППС работников. Данная мера позволит существенно снизить социальную напряженность между государством и бизнесом, возникшую при переходе от социальных налогов в размере 26% на систему страховых взносов в размере 34% фонда оплаты труда. Создание корпоративных пенсионных планов изменит восприятие данных платежей работодателями как налогов, предоставляя им действенный инструмент повышения лояльности отношения к своим обязанностям со стороны работников. Передача ведения ППС банкам и инвестиционным компаниям, обладающим разнообразными каналами коммуникаций с клиентами, а также большим опытом в сфере инвестиций, аналитики и финансовой грамотности позволит снизить издержки участников корпоративных пенсионных планов, повысит качество обслуживания владельцев счетов, позволит им принимать осознанные инвестиционные решения. Совместные усилия администраторов корпоративных планов, работодателей и работников помогут эффективнее решать задачу повышения финансовой грамотности широких слоев населения.

Другая мера – введение индивидуальных инвестиционных (пенсионных) счетов (ИИПС) граждан как нового инструмента дополнительного пенсионного обеспечения граждан, предполагающего самостоятельное принятие инвестиционных решений. Данные счета предназначены для аккумуляции добровольных пенсионных сбережений граждан, они не спонсируются работодателями. ИИПС могут открываться в банках и небанковских финансовых компаниях. Взносы ИИПС и доход, получаемый от инвестирования данных средств, не включаются в налогооблагаемую базу для подоходного налога физических лиц. В отличие от накопительных корпоративных пенсионных планов, где администратор плана выбирается работодателем, ИИПС могут открываться физи-

ческим лицом в финансовой структуре, выбираемой им самостоятельно. ИИПС являются более клиентоориентированным инструментом, чем корпоративные пенсионные планы. Кроме того, в отличие от корпоративных планов, где перечень опций для принятия инвестиционного решения участником корпоративного плана (работником) определяется работодателем по соглашению с администратором плана, ИИПС предполагают самостоятельный выбор физическим лицом объектов инвестирования. Введение ИИПС означает проведение серьезной модернизации сервисов, продуктов и услуг финансовых институтов в направлении обеспечения возможности принятия обоснованных инвестиционных решений массовым инвестором, использования преимуществ долгосрочного инвестирования, качественного роста уровня финансовой грамотности клиентов.

Необходимо создание национальной системы продаж инвестиционных и финансовых продуктов, включающей централизованную систему расчетов по сделкам с паями и иными инвестиционными продуктами; паевые и финансовые супермаркеты; независимых инвестиционных и финансовых консультантов. Формирование института независимых инвестиционных и финансовых консультантов как ключевого элемента обеспечения прав долгосрочных инвесторов

Следует пересмотреть механизм функционирования закрытых паевых инвестиционных фондов, повысить надежность и экономическую эффективность их деятельности, в частности, за счет создания ликвидного вторичного рынка паев данных фондов на бирже и предоставления закрытым паевым фондам возможности проведения публичных размещений паев на основе ценового аукциона.

На финансовом рынке необходимо формирование политики развития, под которой понимается создание таких форм взаимодействия между бизнесом и государством, которые бы способствовали ускоренному внедрению инноваций и повышению конкурентоспособности российских финансовых посредников на внутреннем и глобальном рынках. Государство должно помогать финансовому бизнесу в снижении рисков потерь, возникающих при освоении новых рыночных ниш, продуктов и услуг, а также в реализации общезначимых инфраструктурных, маркетинговых, образовательных проектов. В отрасли необходимо создать среду, благоприятную для инноваций и извлечения ее лидерами инновационной ренты.

В качестве основных элементов политики развития могут выступать:

- введение индикативного планирования ключевых показателей развития финансового рынка и коллективных инвестиций на 5 лет с обязательной разбивкой показателей по годам;
- переход к законодательству, устанавливающему преимущественно принципы регулирования, позволяющие внедрять новые продукты, сервисы и услуги, как правило, без внесения изменений в федеральные законы и нормативные правовые акты;
- реализация государством мер по формированию благоприятной инновационной среды на финансовом рынке (поддержка образовательных, маркетинговых проектов участников рынка; усиление взаимодействия финансового бизнеса с академическими и исследовательскими институтами; ориентация действующих институтов развития на реализацию инновационных проектов в финансовой сфере; разработка стратегии интеграции российского финансового бизнеса в глобальные цепочки стоимости);

- повышение роли СРО как отраслевых центров трансфера новых технологий и формирования инновационной среды в секторе финансовых услуг;
- модернизация государственной статистики в области финансов, внедрение в рамках системы национального счетоводства счетов финансового учета;
- повышение качества и содержания регулярных опросов домашних хозяйств по поводу их доходов, сбережений и благосостояния;
- снижение транзакционных издержек инвесторов и финансовых посредников по сбору и обработке первичной финансовой и иной информации о деятельности эмитентов ценных бумаг.

3.10. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

3.10.1. Динамика развития рынка

По итогам 2010 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в размере 99,3 млрд руб. (0,22% ВВП). По сравнению с 2009 г. размер дефицита консолидированного регионального бюджета сократился по отношению к ВВП почти в четыре раза. Так, в 2009 г. дефицит этих бюджетов составил 329,3 млрд руб. (0,84% ВВП).

В 2010 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 88,1 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 15,1 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с дефицитом 0,1 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 1,2 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 4,5 млрд руб.

В 2009 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 276,9 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 39,7 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с дефицитом 0,07 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 18,9 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 6,2 млрд руб.

Таблица 10

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

Год	Консолидированный региональный бюджет*	Региональные бюджеты
2010	-1,4	-1,6
2009	-5,3	-5,3
2008	-0,7	-0,7
2007	0,8	0,6
2006	3,7	4,4
2005	1,6	2,3
2004	1,1	1,6
2003	-2,6	-2,3
2002	-2,7	-3,0

* С учетом государственных внебюджетных фондов.

Источник: рассчитано на основе данных Минфина РФ.

Таблица 11

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам в 2007–2010 гг. (в %)

Год	Бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и г. Санкт-Петербурга	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
2010	-1,12	-1,16	-0,11	1,72
2009	-0,63	-3,32	-1,88	2,63
2008	-1,47	1,09	-0,26	2,72
2007	5,34	1,23	-0,04	2,34

Источник: рассчитано на основе данных Минфина РФ.

По состоянию на 1 января 2011 г. с дефицитом был сведен консолидированный бюджет (включая территориальные государственные внебюджетные фонды) в 63 субъектах РФ (в 2009 г. – в 61 регионе). Суммарный объем дефицита составил 202,5 млрд руб., или 5,2% от доходной части их бюджетов (в 2009 г. – 377,9 млрд руб., или 7,8%).

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 3,9% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее отношение бюджетного дефицита к доходной части бюджета было достигнуто в Чукотском АО – 25,3%, Республике Мордовия – 23,3%, Сахалинской области – 16,1%, Удмуртской Республике – 14,7%, Новгородской области – 14,6%, Вологодской области – 14,2%. (табл. 14).

С профицитом в 2010 г. был сведен консолидированный бюджет в 20 субъектах Российской Федерации (по сравнению с 22 в 2009 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 128,9 млрд руб., или 3,5% от величины доходной части их бюджетов (в 2009 г. – 48,6 млрд руб., или 3,9% доходной части их бюджетов). Медианное значение бюджетного профицита составило 3,7% доходной части бюджета.

Наибольшее отношение профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Ямало-Ненецком АО – 10,2%, Иркутской области – 6,4%, Московской области – 5,8%. Более половины (51,1%) суммарного профицита консолидированного регионального бюджета обеспечили 3 субъекта Российской Федерации: Москва 20,7% или 21,4 млрд рублей, Московская область – 19,5% или 20,2 млрд руб. и Ямало-Ненецкий АО 10,2% или 11,2 млрд руб.

3.10.2. Изменение структуры накопленного долга

Величина накопленного долга консолидированного регионального бюджета по осуществляемым заимствованиям увеличилась в 2010 г. на 225 664,0 млн руб., или 0,51% ВВП (табл. 12). Внешняя задолженность региональных консолидированных бюджетов сократилась на 1,6 млн руб., внутренняя – возросла на 225 665,6 млн руб.

Таблица 12

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов (в % ВВП)

Год	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Заимствования субфедеральных и местных органов власти	0,33	0,15	-0,29	-0,04	0,47	0,37	0,26	0,09	0,21	0,17	0,29	0,74	0,51
В том числе:													
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	-0,09	-0,11	-0,03	0,04	0,12	-0,1	-0,02	-0,03	-0,04	-0,01	0,03	0,33	0,37
субфедеральные (муниципальные) облигации	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29	0,09	0,14	0,08	0,17	0,24	0,07
прочие заимствования	0,43	0,31	0,01	-0,02	0,19	0,6	...	0,03	0,11	0,10	0,09	0,17	0,07

Источник: рассчитано на основе данных Минфина РФ.

Структура заимствований

Общий объем заимствований регионального консолидированного бюджета в 2010 г. составил 708 700,1 млн руб., из них внешних – 782,2 млн руб. Единственным регионом – получателем внешних займов, как и в 2009 г., стала Республика Башкортостан.

Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 707 917,9 млн руб. Крупнейшими заемщиками на внутреннем рынке стали: Московская область – 121,9 млрд руб., Москва – 88,2 млрд руб., Нижегородская область – 46,9 млрд руб., Омская область – 34,4 млрд руб., Республика Татарстан – 29,2 млрд руб., Саратовская область – 26,8 млрд руб., на которые суммарно пришлось 49,0% заимствований. По сравнению с 2009 г. объем внутренних заимствований в номинальном выражении вырос на 74 250,6 млн руб., увеличившись на 2,6% в реальном выражении.

В общем объеме внутренних заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 15,7%, на ссуды из вышестоящих бюджетов – 24,0%, на прочие заимствования (заимствования в коммерческих банках и международных кредитных организациях) – 60,3%.

Наиболее значимым изменением в структуре заимствований региональных бюджетов стал относительный рост заимствований в кредитных организациях, при сокращении доли эмиссий ценных бумаг с 28,5 в 2009 г. до 18,1% (табл. 13).

Таблица 13

Структура внутренних заимствований субнациональных бюджетов (в %)

	2010			2009			2008		
	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
Эмиссия ценных бумаг	15,7	18,1	4,3	24,9	28,5	4,4	43,7	51,9	1,9
Бюджетные ссуды	24,0	29,0	...	26,9	31,5	0,4	5,0	5,9	0,2
Иные заимствования	60,3	53,0	95,7	48,2	40,0	95,3	51,4	42,6	97,8

Источник: рассчитано на основе данных Минфина РФ.

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Республика Мордовия – 21,6%, Вологодская область – 14,3%, Удмуртская Республика – 14,0%, Новгородская область – 13,7% (табл. 14).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Москва – 57,9 млрд руб., Республика Татарстан – 20,4 млрд руб., Краснодарский край – 18,3 млрд рублей.

В наибольшей степени накопленный долг сократили: Московская область – на 13,1 млрд руб., Иркутская область – на 1,6 млрд руб.

Таблица 14

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2010 г.**

	Доходы бюджета (тыс. руб.)	Дефицит (+), профицит (-) бюджета (тыс. руб.)	Отношение дефицита (профицита) к доходам, %	Привлеченные заемные средства к доходам, %	Чистое заимствование к доходам, %	Расходы на погашение заимствований к доходам, %	Чистые заимствования к дефициту (профициту), %
1	2	3	4	5	6	7	8
Центральный федеральный округ							
Белгородская область	65 566 654 148,13	1 546 542 556,15	2,36	6,19	2,41	3,78	102,22
Брянская область	34 675 737 106,05	1 033 262 450,28	2,98	12,40	1,87	10,53	62,76
Владимирская область	45 274 258 575,14	1 820 055 163,34	4,02	2,75	2,61	0,14	64,98
Воронежская область	74 979 306 077,64	1 759 286 114,09	2,35	4,18	2,79	1,39	118,89
Ивановская область	30 860 666 218,59	1 605 217 141,91	5,20	12,77	5,50	7,27	105,74
Тверская область	48 908 692 548,20	4 174 321 256,94	8,53	16,50	4,00	12,50	46,88
Калужская область	40 327 003 832,70	2 065 374 109,22	5,12	16,08	10,16	5,92	198,46
Костромская область	21 936 949 766,21	2 280 207 919,18	10,39	29,08	10,75	18,33	103,40
Курская область	39 094 815 213,48	-1 553 167 024,19	-3,97	2,22	2,05	0,17	-51,58
Липецкая область	39 905 530 230,33	1 463 616 369,14	3,67	7,27	2,94	4,34	80,04
Московская область	348 090 262 623,50	-20 179 038 812,07	-5,80	35,02	-3,75	38,77	64,69
Орловская область	24 048 982 091,11	316 209 227,31	1,31	4,48	2,26	2,22	171,75
Рязанская область	39 373 544 597,75	2 140 839 564,03	5,44	43,70	7,91	35,79	145,42
Смоленская область	30 411 257 064,16	3 376 385 199,24	11,10	30,74	10,31	20,43	92,85
Тамбовская область	33 781 066 358,39	1 037 262 111,07	3,07	7,19	1,95	5,24	63,46
Тульская область	51 627 916 764,12	3 412 590 136,28	6,61	24,04	5,58	18,46	84,35
Ярославская область	53 606 108 974,56	4 536 257 456,89	8,46	24,21	4,93	19,29	58,22
г. Москва	1 164 517 113 636,11	-21 419 664 867,72	-1,84	7,58	4,97	2,60	-270,45
Итого	2 186 985 865 826,17	-10 584 443 928,91	-0,48	14,04	3,45	10,59	-712,67
Северо-Западный федеральный округ							
Республика Карелия	33 674 528 779,01	543 518 438,17	1,61	28,82	7,78	21,04	481,90

Продолжение таблицы 14

1	2	3	4	5	6	7	8
Республика Коми	52 336 510 862,93	-1 037 414 279,59	-1,98	9,82	-0,23	10,05	11,58
Архангельская область	64 667 507 726,30	328 660 682,50	0,51	17,96	6,19	11,77	1 217,94
Вологодская область	47 915 534 299,77	6 824 805 954,23	14,24	17,64	14,34	3,30	100,65
Калининградская область	39 969 507 872,08	2 922 152 698,31	7,31	14,15	10,28	3,87	140,62
Ленинградская область	74 212 863 062,88	-2 135 240 069,22	-2,88	0,99	-0,26	1,24	8,95
Мурманская область	54 557 192 452,17	-2 395 396 611,28	-4,39	6,56	4,61	1,95	-105,04
Новгородская область	24 348 917 509,07	3 545 736 448,03	14,56	20,97	13,70	7,27	94,06
Псковская область	23 619 723 931,39	679 575 542,80	2,88	6,03	5,39	0,64	187,19
г. Санкт-Петербург	363 179 989 863,93	11 915 661 459,80	3,28	1,36	1,36	0,00	41,42
Ненецкий АО	11 747 109 329,99	-310 862 790,00	-2,65	0,32	0,05	0,27	-1,93
Итого	790 229 385 689,52	20 881 197 473,75	2,64	7,14	3,71	3,42	140,58
Южный федеральный округ							
Республика Калмыкия	9 684 290 135,96	138 973 374,04	1,44	14,54	-0,03	14,56	-1,82
Краснодарский край	176 330 759 388,06	13 748 019 998,95	7,80	12,03	10,38	1,65	133,13
Астраханская область	28 985 998 680,31	3 703 941 135,57	12,78	49,46	11,30	38,16	88,40
Волгоградская область	79 270 869 463,83	2 492 564 272,18	3,14	14,91	4,02	10,89	127,85
Ростовская область	129 111 754 297,58	2 377 148 088,81	1,84	2,45	2,44	0,00	132,78
Республика Адыгея (Адыгея)	13 102 722 476,38	504 924 626,70	3,85	2,88	2,86	0,02	74,32
Итого	436 486 394 442,12	22 965 571 496,25	5,26	11,98	6,48	5,50	123,19
Приволжский федеральный округ							
Республика Башкортостан	125 675 303 475,47	2 767 545 399,40	2,20	5,53	3,27	2,26	148,46
Республика Марий Эл	20 266 454 970,46	1 511 194 115,17	7,46	16,56	7,86	8,69	105,43
Республика Мордовия	32 112 996 393,40	7 467 395 991,26	23,25	23,71	21,57	2,14	92,75
Республика Татарстан (Татарстан)	182 085 911 826,03	17 670 329 704,75	9,70	16,01	11,20	4,81	115,41
Удмуртская Республика	45 912 486 846,57	6 754 296 824,87	14,71	21,29	13,98	7,32	95,00
Чувашская Республика – Чувашия	35 634 072 325,55	1 836 695 595,32	5,15	11,20	5,86	5,34	113,68
Нижегородская область	115 736 572 781,59	9 042 084 105,90	7,81	40,55	7,39	33,16	94,62
Кировская область	49 090 707 884,99	1 332 558 447,56	2,71	11,08	3,97	7,10	146,36
Самарская область	124 326 175 253,97	1 501 396 819,58	1,21	9,25	1,01	8,24	83,97
Оренбургская область	71 250 615 599,60	4 561 554 168,59	6,40	4,56	4,18	0,38	65,28
Пензенская область	43 682 105 936,00	1 226 855 395,77	2,81	14,99	3,01	11,98	107,08

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2010 году
тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 14

1	2	3	4	5	6	7	8
Пермский край	100 268 098 762,62	8 545 033 942,99	8,52	0,58	0,55	0,03	6,45
Саратовская область	70 672 143 825,41	9 259 372 151,96	13,10	37,90	11,88	26,02	90,70
Ульяновская область	38 962 252 704,98	1 860 434 091,99	4,77	4,73	2,71	2,02	56,84
Итого	1 055 675 898 586,64	75 336 746 755,11	7,14	15,51	6,40	9,11	89,72
Уральский федеральный округ							
Курганская область	31 975 214 990,55	102 275 378,75	0,32	2,01	1,89	0,11	592,10
Свердловская область	168 552 373 386,37	-5 377 091 247,79	-3,19	1,62	1,25	0,37	-39,32
Тюменская область	147 543 784 720,04	-3 213 481 225,89	-2,18	0,22	0,21	0,00	-9,81
Челябинская область	114 998 659 299,37	876 537 772,63	0,76	1,29	0,58	0,71	76,14
Ханты-Мансийский АО	173 618 321 659,92	2 576 613 009,12	1,48	0,73	0,28	0,44	18,94
Ямало-Ненецкий АО	109 988 721 688,39	-11 220 191 039,30	-10,20	0,00	-0,14	0,14	1,34
Итого	746 677 075 744,64	-16 255 337 352,48	-2,18	0,86	0,54	0,32	-24,86
Сибирский федеральный округ							
Республика Бурятия	41 144 616 734,40	1 621 596 081,37	3,94	16,16	10,40	5,76	263,79
Республика Тыва	15 827 539 562,24	237 880 541,73	1,50	1,52	1,24	0,28	82,36
Алтайский край	77 362 709 183,82	-4 989 059 841,31	-6,45	1,20	-0,02	1,23	0,36
Красноярский край	184 697 369 470,07	-9 787 388 123,69	-5,30	4,39	-1,22	5,61	23,05
Иркутская область	104 706 951 762,25	-6 721 990 150,30	-6,42	2,54	-1,54	4,08	24,00
Кемеровская область	119 151 656 505,64	3 823 279 098,20	3,21	4,91	2,22	2,69	69,15
Новосибирская область	105 691 604 894,93	2 142 346 572,03	2,03	15,90	1,92	13,98	94,66
Омская область	62 307 401 477,62	1 076 680 871,75	1,73	55,15	0,58	54,57	33,46
Томская область	45 008 301 064,94	-308 298 635,17	-0,68	10,26	0,51	9,76	-74,16
Республика Алтай	13 858 853 947,65	1 432 374 113,70	10,34	5,27	1,35	3,92	13,04
Республика Хакасия	20 049 671 053,75	641 221 121,41	3,20	13,85	6,41	7,45	200,30
Забайкальский край	47 579 572 337,54	252 736 415,57	0,53	5,92	2,98	2,94	561,34
Итого	837 386 247 994,85	-10 578 621 934,71	-1,26	10,34	1,04	9,29	-82,59
Дальневосточный федеральный округ							
Республика Саха (Якутия)	108 254 934 041,65	-3 751 876 391,60	-3,47	3,43	1,26	2,16	-36,42
Приморский край	100 039 138 492,55	8 968 112 885,81	8,96	2,34	0,97	1,36	10,85
Хабаровский край	79 326 103 684,95	-3 682 681 101,75	-4,64	0,56	-1,14	1,69	24,51
Амурская область	47 627 008 616,44	364 355 768,00	0,77	10,34	6,07	4,27	793,22
Камчатский край	45 808 643 868,40	-1 963 432 773,58	-4,29	2,81	-0,20	3,01	4,70
Магаданская область	21 743 356 709,77	-1 067 188 564,91	-4,91	5,69	0,00	5,69	0,07

Окончание таблицы 14

1	2	3	4	5	6	7	8
Сахалинская область	56 692 992 485,91	9 114 315 769,08	16,08	5,90	0,96	4,94	5,96
Еврейская АО	9 846 763 310,10	-289 985 272,01	-2,94	0,31	0,29	0,02	-9,76
Чукотский АО	13 799 337 565,98	3 488 925 629,59	25,28	0,00	-0,21	0,21	-0,82
Итого	483 138 278 775,75	11 180 545 948,63	2,31	3,58	0,99	2,59	42,73
Северо-Кавказский федеральный округ							
Республика Дагестан	67 238 418 632,32	2 055 680 189,90	3,06	4,80	4,80	0,00	157,08
Кабардино-Балкарская Республика	23 603 459 127,10	713 400 782,83	3,02	5,67	2,53	3,14	83,70
Республика Северная Осетия – Алания	18 608 730 067,87	2 006 212 975,77	10,78	20,15	7,09	13,07	65,73
Республика Ингушетия	16 587 911 010,22	1 499 708 988,07	9,04	0,00	0,00	0,00	0,00
Ставропольский край	78 554 605 557,52	-1 860 369 936,76	-2,37	10,43	-0,25	10,69	10,71
Карачаево-Черкесская Республика	14 232 629 140,00	1 043 593 237,15	7,33	7,86	7,86	0,00	107,14
Чеченская Республика	67 184 090 766,74	844 632 637,50	1,26	2,05	2,05	0,00	162,91
Итого	286 009 844 301,77	6 302 858 874,46	2,20	6,65	2,60	4,05	118,04
Итого	6 822 588 991 361,46	99 248 517 332,10	1,45	10,39	3,31	7,08	227,37
Российская Федерация							

Источник: рассчитано на основе данных Минфина РФ.

Внутренние облигационные займы

В 2010 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 17 субъектов Федерации и 6 муниципальных образований (по сравнению с 10 регионами и 5 муниципалитетами, выпустившими облигации в 2009 г.).

Проспекты эмиссии в Минфине РФ в 2010 г. зарегистрировали: Республика Карелия, Республика Хакассия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Красноярский и Краснодарский края, Москва, Санкт-Петербург, Волгоградская, Нижегородская, Мурманская, Рязанская, Свердловская, Тверская, Томская, Ярославская области, Волгоград, Казань, Томск, Новосибирск, Уфа, Краснодар.

Общий объем размещаемых облигаций составил в 2010 г. 111,1 млрд руб. по сравнению со 158,1 млрд руб. в 2009 г. (сокращение в номинальном выражении на 47,0 млрд руб., или на 30,7% в реальном выражении). За год объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций снизился с 0,41 до 0,25% ВВП (*табл. 15*).

Таблица 15

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

Год	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Выпуск	0,63	0,77	0,47	0,31	0,19	0,17	0,27	0,46	0,47	0,37	0,28	0,26	0,43	0,41	0,25
Погашение	0,47	0,56	0,48	0,36	0,46	0,23	0,10	0,15	0,19	0,28	0,14	0,18	0,26	0,16	0,18
Чистое финансирование	0,16	0,22	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29	0,09	0,14	0,08	0,17	0,24	0,07

Источник: рассчитано по данным Минфина РФ.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили: Москва –71,8 млрд руб., или 64,6% от объема суммарной эмиссии территорий, Краснодарский край – 5,1 млрд руб., или 4,6%, Нижегородская область – 5,0 млрд руб. или 4,5%, Ярославская область и Санкт-Петербург – по 3,0 млрд руб. или 2,7%, Волгоградская область – 2,6 млрд руб. или 2,3%.

Таким образом, на 6 крупнейших эмитента пришлось 80,4% от общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций (табл. 16).

Таблица 16

Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2010 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии (тыс. руб.)	Доля эмитента в общем объеме эмиссии (в %)	Объем эмиссии к внут- ренним заимствованиям (в %)
Центральный федеральный округ			
Белгородская область	221 000 000,0	0,2	5,4
Тверская область	3 000 000 000,0	2,7	37,2
Калужская область	956 000 000,0	0,9	14,7
Костромская область	927 375 310,7	0,8	14,5
Московская область	8 482 620,6	...	...
Рязанская область	2 100 000 000,0	1,9	12,2
Ярославская область	3 044 952 985,7	2,7	23,5
г. Москва	71 798 101 881,7	64,6	81,4
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Карелия	2 000 000 000,0	1,8	20,6
Республика Коми	2 077 950 000,0	1,9	40,4
г. Санкт-Петербург	3 000 000 000,0	2,7	60,6
Южный федеральный округ			
Республика Калмыкия	14 109 000,0	0,0	1,0
Краснодарский край	5 100 000 000,0	4,6	24,0
Волгоградская область	2 599 886 000,0	2,3	22,0
Приволжский федеральный округ			
Республика Башкортостан	749 857 500,0	0,7	12,2
Республика Татарстан (Татарстан)	2 000 000 000,0	1,8	6,9
Удмуртская Республика	2 000 000 000,0	1,8	20,5
Нижегородская область	5 000 000 000,0	4,5	10,7
Сибирский федеральный округ			
Томская область	1 308 603 000,00	1,2	28,3
Республика Хакасия	1 200 000 000,00	1,1	43,2
Томская область	1 308 603 000,00	1,2	28,3
Дальневосточный федеральный округ			
Томская область	1 308 603 000,00	1,2	28,3
Республика Хакасия	1 200 000 000,00	1,1	43,2
Томская область	1 308 603 000,00	1,2	28,3
Российская Федерация – итого:	158 114 034,3	100	25,0

Источник: расчеты ИЭП по данным Минфина РФ.

К настоящему времени высокий уровень секьюритизации наблюдается преимущественно у наиболее крупных эмитентов: Москвы – 89,9%, Ханты-Мансийского АО – 75,0%, Красноярского края – 67,6%

Суммарный объем чистых заимствований на рынке региональных ценных бумаг составил в 2010 г. 29,8 млрд руб., сократившись по сравнению с 2009 г. на 68,1 млрд руб. (или 3,6 раза в реальном выражении). В то же время объем погашаемых муниципальных облигаций превысил объем вновь размещенных на 2,5 млрд руб. (табл. 17).

Таблица 17

Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (тыс. руб.)

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
1	2	3	4
2010			
Чистые заимствования	29 774 599,3	28 611 970,0	1 162 629,3
Привлечение средств	111 106 318,3	105 854 346,2	5 251 972,1
Погашение основной суммы задолженности	81 331 719,0	77 242 376,2	-4 089 342,8
2009			
Чистые заимствования	95 457 576,8	97 916 509,1	-2 458 932,3
Привлечение средств	158 114 034,3	153 992 570,1	4 121 464,2
Погашение основной суммы задолженности	62 656 457,5	56 076 061,0	6 580 396,5
2008			
Чистые заимствования	68 851 271,9	72 984 947,8	-4 133 675,9
Привлечение средств	178 565 731,4	177 324 359,3	1 241 372,1
Погашение основной суммы задолженности	109 714 459,5	104 339 411,5	5 375 048,0
2007			
Чистые заимствования	25 867 011	23 691 970	2 175 041
Привлечение средств	84 159 197	79 889 761	4 269 436
Погашение основной суммы задолженности	58 292 185	56 197 791	2 094 394
2006			
Чистые заимствования	36 489 742	35 161 627	1 328 115
Привлечение средств	73 288 653	66 524 832	6 763 820
Погашение основной суммы задолженности	36 798 911	31 363 205	5 435 706
2005			
Чистые заимствования	20 887 596	16 939 894	3 947 703
Привлечение средств	81 220 540	75 016 756	6 203 783
Погашение основной суммы задолженности	60 332 944	58 076 863	2 256 081
2004			
Чистые заимствования	47 880 300	44 470 128	3 410 172
Привлечение средств	79 436 708	74 995 965	4 440 743
Погашение основной суммы задолженности	31 556 408	30 525 837	1 030 571
2003			
Чистые заимствования	41 908 199	40 043 511	1 864 688
Привлечение средств	61 712 635	59 012 901	2 699 734
Погашение основной суммы задолженности	19 804 436	18 969 390	835 046
2002			
Чистые заимствования	17 696 530	17 153 760	542 770
Привлечение средств	29 141 777	28 169 158	972 619
Погашение основной суммы задолженности	11 445 247	11 015 398	429 849

Окончание таблицы 17

1	2	3	4
2001			
Чистые заимствования	6 601 447	6 667 592	-66 145
Привлечение средств	15 123 785	14 226 931	896 854
Погашение основной суммы задолженности	8 522 338	7 559 339	962 999
2000			
Чистые заимствования	-1 877 328	-2 286 175	408 847
Привлечение средств	13 042 220	10 090 208	2 952 012
Погашение основной суммы задолженности	14 919 548	12 376 383	2 543 165

Источник: рассчитано на основе данных Минфина РФ.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2010 г. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводит Волгоградская обл., с 2003 г. – Красноярский край, с 2004 г. – республика Карелия и Нижегородская область (табл. 18).

Таблица 18

**Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных и муниципальных
ценных бумаг в 1999–2010 гг.**

Эмитент	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Субъекты Федерации												
Волгоградская обл.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Красноярский край					*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Карелия						*	*	*	*	*	*	*
Нижегородская область						*	*	*	*	*	*	*
Тверская обл.				*	*		*	*	*	*	*	*
Москва	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Томская обл.		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Саха (Якутия)				*	*	*	*	*	*	*	*	*
Ярославская обл.					*	*	*	*	*	*	*	*
Удмуртская Республика							*	*	*	*	*	*
Республика Коми		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Краснодарский край						*			*			*
Мурманская обл.				*	*							*
Рязанская область												*
Свердловская область												*
Республика Хакасия												*
Республика Чувашия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Иркутская обл.			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Самарская обл.					*	*	*	*	*	*	*	*
Ханты-Мансийский АО				*	*						*	
Московская обл.				*	*	*	*	*	*	*	*	*
Липецкая область						*	*	*	*	*	*	*
Калужская обл.						*		*	*	*	*	*
Пензенская обл.								*	*	*	*	*
Ульяновская обл.									*	*	*	*
Белгородская обл.				*	*		*	*		*	*	*
Курганская обл.								*		*	*	*
Ставропольский край			*							*	*	*

Продолжение таблицы 18

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Республика Башкортостан			*	*		*	*	*	*			
Воронежская область						*	*	*	*			
Новосибирская обл.	*				*	*	*		*			
Костромская обл.				*	*		*		*			
Ивановская обл.									*			
Республика Калмыкия									*			
Тульская обл.								*				
Хабаровский край				*	*	*	*					
Кабардино-Балкарская Республика		*					*					
Ленинградская обл.			*	*	*	*						
Ямало-Ненецкий АО					*	*						
Брянская обл.							*					
Республика Мордовия				*								
Сахалинская обл.				*								
Курская обл.				*								
Приморский край		*										
Муниципалитеты												
Волгоград	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*
Казань							*	*	*	*	*	*
Томск					*	*	*	*	*	*	*	*
Новосибирск					*	*	*	*	*	*	*	*
Уфа				*	*	*						*
Краснодар												*
Красноярск					*	*	*		*	*	*	*
г. Электросталь Московской области									*		*	*
Смоленск											*	*
Липецк								*	*	*		
Магадан								*	*	*		
Братск										*		
Новороссийск										*		
Екатеринбург		*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Клинский район Московской области							*	*	*			
Ногинский район Московской области							*	*	*			
Московской области Благовещенск								*	*			
Чебоксары	*						*	*	*			
г. Балашиха Московской области								*	*			
Одинцовский район Московской области							*	*	*			
Московской области Астрахань								*	*			
Брянск								*	*			
Воронеж								*	*			
г. Орехово-Зуево Московской области								*	*			
Ярославль								*	*			
Южно-Сахалинск					*	*	*					
Новочебоксарск	*		*			*	*		*			
Ангарск							*		*			
Вурнарский район Чувашской Республики							*		*			
г. Шумерля Чувашской Республики							*		*			
Барнаул						*	*		*			
Пермь						*	*		*			
Нижний Новгород				*					*			

Окончание таблицы 18

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Кострома		*	*										
Архангельск		*											
Дзержинский		*											

Источник: Минфин РФ.

Кредитный рейтинг

В 2010 г. страновой кредитный рейтинг России по обязательствам в иностранной валюте, присваиваемый международным кредитным рейтинговым агентством Standard&Poor's, оставался без изменений, составив «BBB», прогноз кредитного рейтинга «стабильный». При этом кредитное рейтинговое агентство Fitch Ratings повысило оценку прогноза кредитного рейтинга России «BBB» с уровня «стабильный» до уровня «позитивный»).

В первом полугодии 2008 г. докризисная оценка по шкалам обоих рейтинговых агентств уровня кредитного рейтинга составляла BBB+ (прогноз позитивный).

В 2010 г. Standard&Poor's были повышены уровни кредитного рейтинга Иркутской области, Сургута, Томской области, Ямало-Ненецкого АО, прогноз кредитного рейтинга Ленинградской области, Новосибирска, Республики Саха (Якутия), Свердловской области, Тверской области, Ханты-Мансийского АО.

При этом был отозван кредитный рейтинг у Новгородской области (табл. 19).

Таблица 19

Международный кредитный рейтинг Standard&Poor's в I квартале 2011 г.

Название эмитента	В иностранной валюте / Прогноз	В национальной валюте / Прогноз
1	2	3
Суверенные рейтинги		
Российская Федерация	«BBB»/Стабильный/	«BBB+»/Стабильный/
Рейтинги региональных и местных органов власти		
Башкортостан	BB+/Стабильный/	BB+/Стабильный/
Братск		рейтинг отозван
Волгоградская область	BB-/Негативный/	BB-/Негативный/
Вологодская область	BB-/Негативный/	BB-/Негативный/
Городской округ Балашиха		рейтинг отозван
Дзержинск	B-/Стабильный/	B-/Стабильный/
Иркутская область	BB-/Позитивный/	BB-/Позитивный/
Калужская область		рейтинг отозван
Клинский район		рейтинг отозван
Краснодарский край	BB/Стабильный/	BB/Стабильный/
Красноярский край	BB+/Негативный/	BB+/Негативный/
Ленинградская область	BB/Позитивный/	BB/Позитивный/
Липецкая область	BB/Стабильный/	BB/Стабильный/
Москва	BBB/Стабильный/	BBB/Стабильный/
Московская область		рейтинг приостановлен
Нижний Новгород	BB-/Позитивный/	BB-/Позитивный/

Окончание таблицы 19

1	2	3
Новгородская область		рейтинг отозван
Новосибирск	ВВ-/Позитивный/	ВВ-/Позитивный/
Омск		рейтинг отозван
Самарская область	ВВ+/Негативный/	ВВ+/Негативный/
Санкт-Петербург	ВВВ/Стабильный/	ВВВ/Стабильный/
Саха (Якутия)	ВВ-/Позитивный/	ВВ-/Позитивный/
Свердловская область	ВВ/Позитивный/	ВВ/Позитивный/
Ставропольский край	В+/Стабильный/	В+/Стабильный/
Сургут	ВВ/Позитивный/	ВВ/Позитивный/
Татарстан		рейтинг отозван
Тверская область	В+/Стабильный/	В+/Стабильный/
Томская область	В+/Позитивный/	В+/Позитивный/
Уфа	ВВ-/Стабильный/	ВВ-/Стабильный/
Ханты-Мансийский автономный округ	ВВВ-/Позитивный/	ВВВ-/Позитивный/
Челябинская область	ВВ+/Стабильный/	ВВ+/Стабильный/
Ямало-Ненецкий автономный округ	ВВВ-/Стабильный/	ВВВ-/Стабильный/

Источник: Standard&Poor's.

Раздел 4. Реальный сектор экономики

4.1. Макроструктура производства

4.1.1. Основные тенденции и факторы экономического развития в 2010 г.

Макроэкономическая ситуация на протяжении 2010 г. характеризовалась неустойчивостью динамики основных показателей. Рост в первой половине года, поддержанный благоприятной ситуацией на мировом рынке сырьевых ресурсов, во втором полугодии сменился замедлением темпов экономического развития, вызванным структурными особенностями внутреннего рынка.

Если в первом полугодии 2010 г. восстановление положительной динамики инвестиций в основной капитал и наращивание оборота розничной торговли способствовали ускорению темпов роста ВВП, то в III квартале доминирующее воздействие на этот показатель оказало замедление темпов роста промышленного производства и падение объемов продукции сельского хозяйства. В первом полугодии 2010 г. индекс производства в сельском хозяйстве составил 102,9%, а в III квартале было зафиксировано падение на 18,6% относительно аналогичного периода 2009 г. В результате в III квартале 2010 г. темпы прироста ВВП замедлились до 2,7% против 5,2% во II квартале и 3,1% в I квартале к аналогичному периоду предыдущего года. Кроме того, в III квартале ситуация осложнялась ослаблением вклада внешнеэкономических факторов в динамику экономического роста.

В IV квартале 2010 г. воздействия факторов расширения инвестиционного и потребительского спроса оказалось достаточно, чтобы компенсировать падение объемов продукции сельского хозяйства, и темпы роста ВВП, по предварительной оценке, повысились почти до 5,2% относительно аналогичного периода предыдущего года. В результате рост ВВП в 2010 г. составил 104% по сравнению с предыдущим годом.

Структурные особенности восстановительного роста в 2010 г. определялись опережающим ростом инвестиций в основной капитал (106,1% по сравнению с 2009 г.), оборота розничной торговли (104,4%). Индекс промышленного производства в 2010 г. составил 108,2% к предыдущему году, в том числе обрабатывающих производств – 111,8%, добывающих – 103,6%, производства и распределения электроэнергии, газа и воды – 104,1%. Объем производства продукции сельского хозяйства составил 88,1% от показателя 2009 г. Позитивное влияние на динамику ВВП оказало интенсивное восстановление экспорта. По итогам 2010 г. физический объем экспорта (в методологии СНС) увеличился на 11,1% относительно 2009 г. и на 5,9% превысил показатель кризисного 2008 г. (табл. 1).

Замедление темпов экономического роста на протяжении 2008 г. и спад в 2009 г. были вызваны одновременным сокращением и внешнего, и внутреннего спроса. Сравнительный анализ условий и факторов выхода из кризисов 1998 и 2008 гг. показывает, что в обоих случаях основным фактором, способствовавшим выходу из кризиса, стали благоприятные изменения внешнеэкономической конъюнктуры. Со II квартала 2009 г. по мере постепенного восстановления мировых рынков сырья и адаптации финансово-кредитных институтов к кризисным явлениям наблюдалось постепенное ослабление темпов экономического спада. Ситуация в IV квартале 2009 г. I квартале 2010 г. опре-

делялась динамичным ростом экспорта, а со II квартала 2010 г. – восстановлением положительной динамики внутреннего рынка. При анализе влияния динамики и структуры внешнеэкономического оборота в условиях кризиса 2009 г. следует обратить внимание на то, что снижение физического объема экспорта приняло довольно мягкие формы при обвальном падении импорта. В результате в 2009 г. впервые после кризиса 1998 г. темпы роста чистого экспорта перешли в область положительных значений и оказали позитивное влияние на макроэкономические индикаторы. В 2010 г. эта тенденция не сохранилась. Абсолютное сокращение объемов чистого экспорта фиксировалось со II квартала 2010 г., и влияние внешнеэкономической составляющей во втором полугодии заметно ослабло (рис. 1).

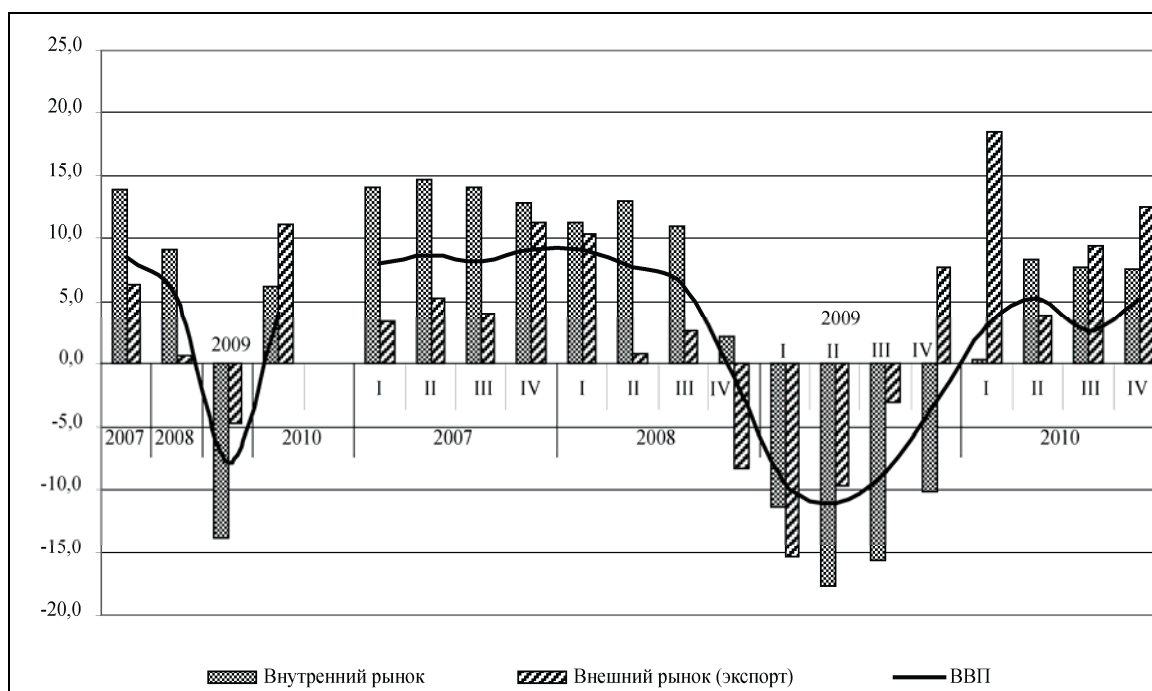
Таблица 1

**Индексы основных макроэкономических показателей
в 2009–2010 гг., % к предыдущему году**

	2009					2010				
	год	кварталы				год	кварталы			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
Валовой внутренний продукт	92,1	90,7	89,0	91,4	97,1	104,0	103,1	105,2	102,7	105,2*
Инвестиции в основной капитал	83,8	82,7	77,2	81,8	90,6	106,1	95,9	105,3	107,2	109,8*
Ввод в действие жилой площади	93,5	102,5	99,7	98,8	86,4	97,0	91,7	107,5	85,9	100,5
Объем работ в строительстве	86,8	83,4	83,7	85,5	92,3	99,4	88,9	96,7	8,9	105,6
Объем промышленной продукции	90,7	84,5	86,4	90,4	101,8	108,2	109,5	110,9	106,4	106,5
Добыча полезных ископаемых	99,4	94,9	97,3	99,9	105,4	103,6	106,7	104,8	101,3	102,0
Обрабатывающие производства	84,8	76,1	79,3	85,0	100,0	111,8	112,1	116,3	109,5	109,9
Производство электроэнергии, газа и воды	96,1	94,9	94,5	94,0	101,4	104,1	107,7	102,6	103,9	101,6
Продукция сельского хозяйства	101,4	102,2	100,7	98,9	105,1	88,1	103,6	102,3	80,3	91,8
Грузооборот транспорта	89,8	82,8	82,2	93,1	102,0	106,9	111,6	113,0	101,7	102,4
Оборот розничной торговли	95,1	100,4	94,9	91,4	94,5	104,4	101,7	105,3	105,9	104,1
Платные услуги населению	95,8	99,1	95,3	93,6	95,6	101,4	99,9	101,6	101,5	101,5
Внешнеторговый оборот	64,9	56,2	55,4	59,9	91,0	130,9	144,1	138,9	126,4	121,0*
Реальные располагаемые денежные доходы	102,3	100,7	103,4	96,6	108,2	104,3	107,4	103,2	104,4	102,4
Реальная заработная плата	96,5	99,2	96,1	94,8	99,3	104,2	103,1	106,1	105,1	102,4
Общая численность безработных	131,7	134,8	152,1	132,2	112,3	89,1	96,3	86,7	87,2	85,3
Численность официально зарегистрированных безработных	148,9	126,5	157,4	163,0	152,3	90,0	114,2	91,1	81,0	91,2

* Предварительная оценка.

Источник: Росстат.



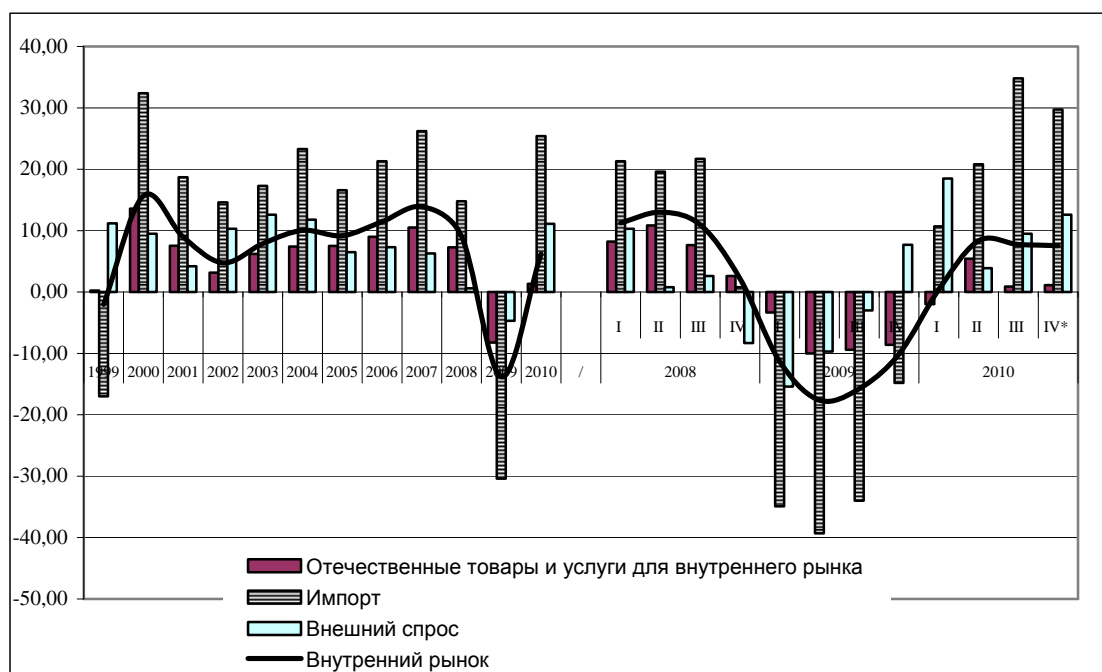
Источник: Росстат.

Рис. 1. Изменение динамики ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2007–2010 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Соотношение темпов внутреннего и внешнего спроса оказало решающее влияние на характер посткризисного восстановления в 2010 г. Стартовые условия выхода из кризиса характеризовались падением индекса физического объема выпуска по базовым видам экономической деятельности в 2009 г. на 9,8% относительно предыдущего года и импорта – на 30,4%. Резкое сокращение масштабов импорта оказало существенное влияние на динамику и структуру внутреннего рынка: с 2005 г. в российской экономике действовала тенденция роста доли импорта в товарообороте и инвестиционных расходах. Высокая доля товаров импортного производства обеспечивала сбалансированность спроса и предложения и на инвестиционном рынке. Несмотря на то что динамичный рост импорта способствовал созданию конкурентной среды, высокая доля импорта в обороте розничной торговли и в объеме инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства усиливала зависимость баланса товарных ресурсов внутреннего рынка от изменений внешнеэкономической конъюнктуры. Одновременное масштабное падение отечественного производства и импорта в кризисные 2008–2009 гг. определило структурные изменения внутреннего рынка. На начальной стадии кризиса совокупное влияние факторов сокращения спроса, снижения доходов предприятий и населения, курса рубля способствовали укреплению позиций отечественных производителей на внутреннем рынке. Однако в отличие от 1999–2000 гг. скачкообразного роста внутреннего производства не произошло: если в период 1999–2000 гг. восстановление положительной динамики отечественного производства определялось активным вовлечением незадействованных конкурентоспособных мощностей и ускорением темпов роста инвестиций в основной капитал, то в 2009 г. основным фактором смягчения положения на

внутреннем рынке в первой половине года оставались накопленные запасы готовой продукции.

Макроэкономическая ситуация начала изменяться со второго полугодия 2009 г., когда под влиянием постепенного восстановления внешнего рынка, оживления производства в добывающем секторе промышленности отмечалось замедление темпов экономического спада. В I квартале 2010 г. тенденция к стабилизации внутреннего рынка закрепилась за счет восстановления положительной динамики отечественного производства и импорта. Однако при крайне медленных темпах восстановления отечественного производства товаров и услуг для внутреннего рынка с начала 2010 г. фиксируется расширение масштабов импорта. При росте внутреннего рынка на 6,2% и импорта – на 25,4% увеличение производства отечественных товаров и услуг для внутреннего потребления оценивается на уровне 1,3% и для внешнего рынка – 11,1%. Выход из кризиса 1998 г. характеризовался стабилизацией отечественного производства для внутреннего рынка в 1999 г. при сохранении тенденции к свертыванию импорта. В период 2000–2007 гг. отечественное производство товаров и услуг вышло на траекторию роста, однако по среднегодовым темпам (107,3%) уступало интенсивности наращивания объемов импорта (119,7%), экспорта (108,4%) (рис. 2).



* предварительные данные.

Источник: Росстат.

Рис. 2. Изменение темпов роста внутреннего спроса по компонентам в 1999–2010 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

При усилении в 2009–2010 гг. влияния импорта на внутренний рынок произошли неблагоприятные сдвиги в общей структуре поставок, когда сокращение доли импорта инвестиционных товаров происходило при переориентации на ввоз товаров потребительского и промежуточного спроса (табл. 2).

Таблица 2

**Удельный вес потребительских, промежуточных и инвестиционных товаров
в общем объеме импорта Российской Федерации
(по методологии платежного баланса), % к итогу**

	Товары		
	потребительские	инвестиционные	промежуточные
2008 г.			
I квартал	45,0	22,6	32,4
II квартал	41,3	23,9	34,8
III квартал	43,6	24,2	32,2
IV квартал	37,8	24,4	37,8
Год	41,8	23,8	34,4
2009 г.			
I квартал	46,8	18,6	34,9
II квартал	44,0	18,1	38,4
III квартал	42,9	20,6	36,5
IV квартал	43,9	19,5	36,6
Год	44,3	19,7	36,0
2010 г.			
I квартал	43,5	16,8	39,7
II квартал	39,6	18,7	41,7
III квартал	40,6	19,7	39,7
IV квартал	40,0	21,5	38,5
Год	40,7	19,5	39,8

Источник: Росстат.

Формирование этой тенденции сопровождалось повышением доли импорта в товарных ресурсах розничной торговли. Тенденция к сокращению доли импорта в товарных ресурсах, которая наблюдалась на протяжении 2009 г., не сохранилась и к IV кварталу 2010 г. достигла 45% (табл. 3).

Таблица 3

Структура товарных ресурсов розничной торговли в 2009–2010 гг., %

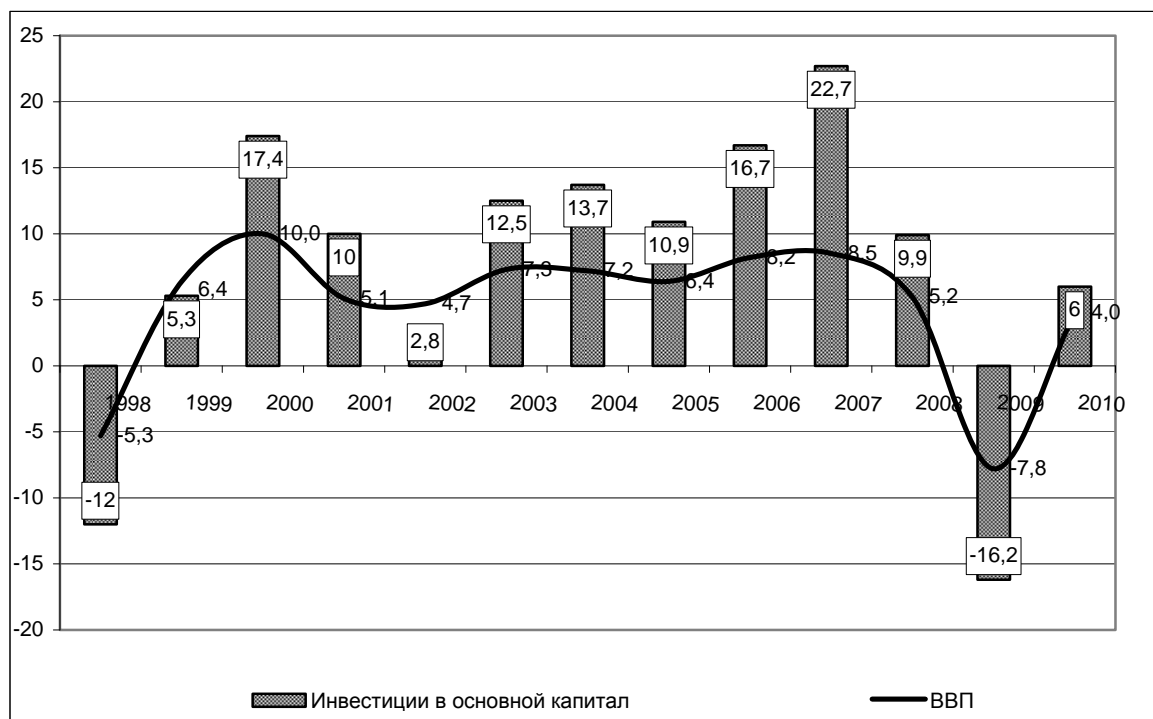
	Товарные ресурсы розничной торговли	В том числе	
		собственного производства	поступившие по импорту
2009 г.			
I квартал	100	55	45
II квартал	100	60	40
III квартал	100	59	41
IV квартал	100	61	39
Год	100	59	41
2010 г.			
I квартал	100	56	44
II квартал	100	58	42
III квартал	100	55	45
IV квартал	100	55	45
Год	100	56	44

Источник: Росстат.

Анализ экономической динамики по компонентам внешнего и внутреннего спроса иллюстрирует исключительно высокую зависимость от внешнеэкономических факторов. Отсутствие значимых структурных изменений, инерционное развитие как экспортных производств, так и производств конечного спроса, основанное на экстенсивном использовании основных факторов, высокая доля импорта в ресурсах внутреннего рынка стали причинами такого резкого падения производства в 2009 г. и определяли низкую конкурентоспособность российской экономики в условиях восстановительного роста 2010 г.

4.1.2. Основные характеристики использования ВВП

В 2009 г. произошел перелом тенденции роста инвестиций, действовавшей на протяжении 2000–2008 гг., и впервые после кризиса 1998 г. был зафиксирован спад инвестиций в основной капитал, причем свертывание инвестиций происходило значительно быстрее по сравнению с динамикой ВВП. Динамика инвестиций в основной капитал на протяжении 2010 г. определялась в I квартале инерционным действием факторов предыдущего года. Со II квартала 2010 г. динамика инвестиций вышла в область положительных значений при ускорении темпов роста по кварталам. По итогам 2010 г. темп роста инвестиций в основной капитал составил 106,0% и на 2 п.п. превысил темп роста ВВП. Однако при оценке значимости этого показателя следует принимать во внимание низкую базу 2009 г., когда падение инвестиций в основной капитал составило 16,2% и было значительно глубже, чем в кризисном 1998 г. В результате в 2009 г. показатель инвестиций в основной капитал составил 88,8% и ВВП – 95,9% уровня 2008 г. (рис. 3).



Источник: Росстат.

Рис. 3. Изменение динамики ВВП и инвестиций в основной капитал в 1998–2010 гг., % к предыдущему году

На фоне мирового кризиса и сокращения доходов экономики с конца 2008 г. фиксировалось изменение пропорций между валовым национальным сбережением и конечным потреблением. По итогам 2009 г. доля валового сбережения в ВВП снизилась до 24,3%, что сопоставимо с показателем кризисного 1998 г. В 2010 г. доля сбережения в ВВП повысилась до 28,0%, но оставалась существенно ниже среднего за период 2004–2008 гг. уровня в 33,4%.

При сложившейся ситуации на рынке капитала и ресурсах сбережения доля инвестиций в основной капитал в ВВП в 2009 г. снизилась до 19,4% против максимального за последние 10 лет среднего показателя 20,7%, зафиксированного в 2007–2008 гг. Однако в 2010 г. удельный вес инвестиций в основной капитал в ВВП повысился до 20,5% за счет усиления тенденции трансформации сбережений (табл. 4).

Таблица 4

Удельный вес валового сбережения, валового накопления и инвестиций в основной капитал в ВВП в 1998–2010 гг., % к итогу

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Валовое сбережение	23,8	31,9	38,7	34,2	30,8	31,4	32,6	33,2	33,8	33,9	33,3	24,3	28,0
Валовое накопление	15,0	14,8	18,7	21,9	20,1	20,9	20,9	20,1	21,2	24,2	25,5	18,9	21,8
Из него:													
валовое накопление основного капитала	16,2	14,4	16,9	18,9	17,9	18,4	18,4	17,8	18,5	21,0	22,3	22,0	21,0
Инвестиции в основной капитал	15,5	13,9	15,9	16,8	16,3	16,6	16,8	16,7	17,6	20,2	21,3	19,4	20,5

Источник: Росстат.

Динамичный рост конечного потребления, поддержанный повышением реальных доходов населения, явился одним из основных факторов поступательного развития российской экономики в период 2000–2008 гг. При росте конечного потребления домашних хозяйств за этот период в 1,91 раза реальные доходы населения увеличились в 2,23 раза, реальная заработная плата – в 2,85 раза и реальный размер назначенных пенсий – в 2,22 раза.

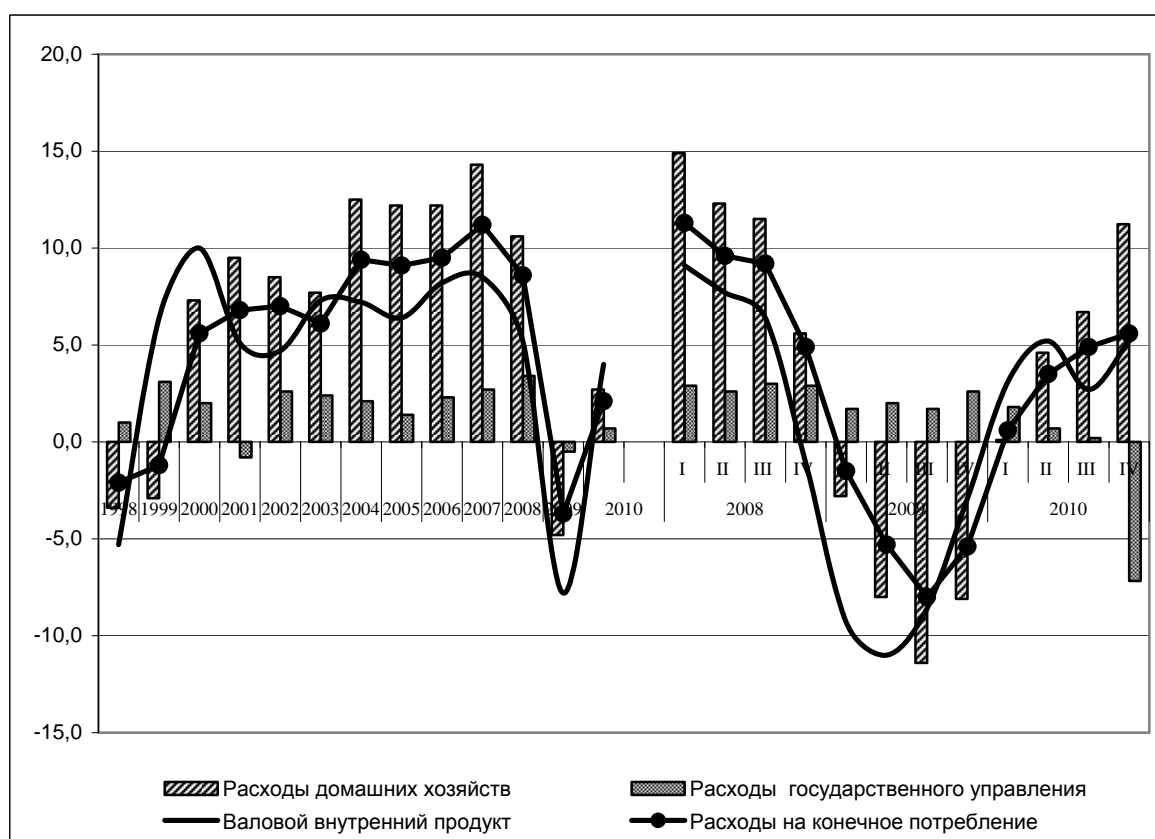
Кризис 2009 г. болезненно отразился на уровне жизни населения и характеризовался большей глубиной падения относительно предыдущего периода, нежели то, которое имело место в условиях кризиса 1998 г. При сохранении темпа роста реальных доходов населения в 2009 г. на уровне 1,9% по сравнению с 2008 г. конечное потребление сократилось на 5,4%, в том числе домашних хозяйств – на 8,9%. Заметим, что на динамику потребления домашних хозяйств существенное влияние оказало снижение реальной заработной платы на 3,5% относительно 2008 г. при минимальном с 1998 г. росте номинальной заработной платы на 7,8%.

В 2010 г. основные показатели уровня жизни населения вышли в область положительных значений, но при их оценке следует учитывать влияние низкой базы предыдущего года. По итогам 2010 г. расходы на конечное потребление относительно предыдущего года увеличились на 2,1%, в том числе домашних хозяйств – на 2,7%, но составили только 98,7 и 97,8% соответственно от показателя 2008 г. Прирост реальных доходов населения в 2010 г. составил 4,1% по сравнению с предыдущим годом, относительно 2008 г. –6,4% (в период 2004–2008 гг. среднегодовой прирост составлял 13,4%). Особенности формирования доходов населения определялись опережающим ростом

социальных выплат в рамках государственных программ поддержания уровня жизни населения. В структуре доходов населения доля социальных выплат повысилась с 13,2% в 2008 г. до 14,9% в 2009 г. и 18,0% в 2010 г. Средний размер назначенных пенсий за 2009–2010 гг. увеличился в 1,78 раза, а в реальном исчислении – в 1,5 раза. Изменение заработной платы протекало в более сдержанной форме. Прирост реальной заработной платы в 2010 г. на 4,2% позволил преодолеть негативные тенденции предыдущего года и выйти на уровень 2008 г.

В 2010 г. оборот розничной торговли увеличился на 4,4%, в том числе продовольственных товаров – на 5,1% и непродовольственных товаров – на 3,8%.

Индекс потребительских цен в 2010 г. составил 108,8% и сохранился на уровне предшествующего года. При этом цены на продовольственные товары повысились до 112,9% против 106,1% в 2009 г., а на непродовольственные товары – до 105,0% против 109,7% (рис. 4).



Источник: Росстат.

Рис. 4. Динамика расходов на конечное потребление в ВВП по компонентам в 1998–2010 гг. и по кварталам 2008–2010 гг., % к соответствующему периоду

4.1.3. Изменения структуры формирования ВВП по источникам доходов

Динамичный рост доходов населения является одной из характерных черт экономического роста российской экономики. Поддержание динамики внутреннего рынка ба-

зируется на росте реальной заработной платы и сопровождается перераспределением доходов от предприятий к населению. Доля оплаты труда в ВВП в 2009 г. повысилась до 52,8% и 50,2% в 2010 г. против среднего показателя 46,1% за период 2002–2008 гг. (табл. 5).

Таблица 5

**Структура формирования ВВП по источникам доходов
в 2008–2009 гг., % к итогу, в текущих ценах**

	2008		2009				2010				
	год	год	кварталы				год	кварталы			
			I	II	III	IV		I	II	III	IV
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:											
Оплата труда наемных работников, включая скрытые оплаты труда и смешанные доходы	46,7	52,8	56,9	53,3	47,9	50,1	50,2	52,1	50,1	48,1	50,8
Чистые налоги на производство и импорт	19,2	16,7	14,3	15,6	17,4	17,8	18,1	17,5	18,4	17,0	19,1
Валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	34,1	30,5	28,8	31,1	34,7	32,1	31,7	30,4	31,5	34,9	30,1

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 ВВП и населения. Более 66% доходов населения в 2010 г. формировалось за счет оплаты труда наемных рабочих при сокращении удельного веса доходов от предпринимательской деятельности и собственности.

Характерной чертой российской экономики является высокая дифференциация средней заработной платы по видам экономической деятельности. В промышленности степень дифференциации заработной платы определяется увеличением разрыва в темпах оплаты труда в добывающих и обрабатывающих производствах. Номинальная начисленная заработная плата в добыче полезных ископаемых в 2010 г. в 1,8 раза превышала средний уровень по экономике, в том числе в добыче топливно-энергетических ископаемых – в 2,2 раза. В обрабатывающих производствах заработная плата составляла 90% средней по экономике и 45% показателя добывающих производств. Превышение среднего показателя начисленной зарплаты по экономике в 2,3 раза фиксировалось в видах деятельности, связанных с производством нефтепродуктов и транспортировкой топливно-энергетических полезных ископаемых, а также в финансовом секторе. В образовании, здравоохранении средняя заработная плата снизилась до 66–76% среднего по экономике уровня. 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.

Уровень и доля оплаты труда наемных рабочих в структуре ВВП оказывали доминирующее влияние на социальные параметры, в том числе на рынок труда. В условиях кризиса в 2009 г. численность занятых в экономике снизилась до 69,4 млн чел. против

70,9 млн чел. в 2008 г., что вызвало повышение уровня общей безработицы до 8,4% против 6,4%.

В 2010 г. продолжилось осуществление антикризисных мероприятий по поддержке рынка труда. Из федерального бюджета было выделено 39,5 млрд руб. на предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на снижение напряженности на рынке труда в рамках соответствующих региональных программ. В 2010 г. по сравнению с 2009 г. численность занятых в экономике увеличилась на 0,4 млн чел. и составила 69,8 млн чел. Уровень безработицы по итогам 2010 г. снизился до 7,5% против 8,4% годом ранее, а общая численность безработных (по методологии МОТ) составила 5,6 млн чел. против 6,3 млн чел. в 2009 г. Численность официально зарегистрированных безработных в государственных учреждениях службы занятости снизилась до 2,2 млн, а уровень зарегистрированной безработицы составил 2,5% против 3,0% в начале 2010 г. Улучшение ситуации в экономике сопровождалось устойчивой тенденцией сокращения численности занятых, переведенных на режим неполного рабочего времени, направленных в вынужденные отпуска и находящихся в простое, с 1,6 млн чел. в январе 2010 г. до 0,9 млн чел. в декабре 2010 г.

Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения, в расчете на 100 вакансий) в декабре 2010 г. по сравнению с январем того же года снизился с 310,6 до 177,3 (табл. 6).

Таблица 6

Динамика основных показателей состояния рынка труда в 2009–2010 гг.

	2009	Кварталы				2010	Кварталы			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
Численность занятых в экономике, млн чел.	69,4	68,2	69,4	70,4	69,5	69,8	68,0	70,0	71,1	70,1
Численность безработных, млн чел.	6,3	6,8	6,5	6,0	6,0	5,6	6,6	5,6	5,2	5,2
Уровень безработицы, % к экономически активному населению	8,4	9,1	8,6	7,8	8,0	8,8	8,8	7,4	6,8	6,9
Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости, млн чел.	2,1	2,0	2,2	2,1	2,1	2,2	2,2	2,0	1,7	1,5
Уровень зарегистрированной безработицы, % к экономически активному населению	2,8	2,6	2,8	2,7	2,7	2,5	3,0	2,7	2,2	2,1
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	18785	17441	18419	18673	20626	21090	19485	20809	21031	23045
	в % к соответствующему периоду предшествующего года									
Численность занятых в экономике	97,8	97,7	97,1	97,9	98,7	100,6	99,6	101,0	101,0	100,9
Численность безработных	131,1	134,8	152,1	132,2	112,0	89,1	96,3	86,7	87,2	85,2
Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости	148,0	126,5	157,4	163,0	153,2	90,0	114,2	91,1	81,0	74,9
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций,	108,5	112,8	108,0	105,7	108,1	111,3	110,5	112,4	111,6	110,7
Среднемесячная реальная начисленная заработная плата	97,2	99,2	96,1	94,8	99,0	104,2	103,1	106,1	105,1	102,4

Источник: Росстат.

Отметим, что если в период 2000–2008 гг. изменение спроса на рабочую силу определялось смещением занятости в виды деятельности, оказывающие услуги, то в кризис 2009 г. торговля наряду с промышленностью и строительством оказалась в наиболее критическом положении. В последние годы практически по всем видам деятельности в промышленности фиксировалось сокращение занятости, при этом наиболее интенсивно уменьшалось число рабочих мест в обрабатывающих производствах. Если в 2008 г. по сравнению с 2004 г. численность занятых в обрабатывающих производствах сократилась на 596 тыс. чел., в добыче полезных ископаемых – на 44 тыс. чел., то в 2009 г. по сравнению с предыдущим годом сокращение среднегодовой численности занятых составило соответственно 806 тыс. и 44 тыс. чел. Формирование этой тенденции протекало на фоне ослабления динамики производительности труда (табл. 7).

Таблица 7

**Динамика производительности труда в экономике
Российской Федерации, % к предыдущему году**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
В целом по экономике	107,0	106,5	105,5	107,5	107,5	104,8	95,8
Из нее:							
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	105,6	102,9	101,8	104,3	105,0	110,7	105,0
Рыболовство, рыбоводство	102,1	104,3	96,5	101,6	103,2	95,5	109,2
Добыча полезных ископаемых	109,2	107,3	106,3	103,3	103,1	101,0	107,5
Обрабатывающие производства	108,8	109,8	106,0	108,5	108,4	102,6	96,1
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	103,7	100,7	103,7	101,9	97,5	102,1	96,3
Строительство	105,3	106,8	105,9	115,8	112,8	109,1	91,4
Оптовая и розничная торговля	109,8	110,5	105,1	110,8	104,8	108,1	92,1
Гостиницы и рестораны	100,3	103,1	108,5	109,2	108,0	109,2	87,1
Транспорт и связь	107,5	108,7	102,1	110,7	107,5	106,5	100,1
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	102,5	101,3	112,4	106,2	117,1	107,9	96,7
Справочно: реальная начисленная заработная плата	110,9	110,6	112,6	113,3	117,2	111,5	96,5

Источник: Росстат,

Низкая эффективность использования факторов производства является одной из основных причин снижения конкурентоспособности российской экономики. Негативное влияние на качественные показатели экономической динамики оказывал существенный разрыв в темпах производительности труда и заработной платы в пользу последней в целом по экономике даже в кризисных условиях. Однако возможности дальнейшего увеличения затрат на оплату труда стали довольно жестко ограничиваться изменениями конкурентной среды на товарных рынках вследствие роста курса рубля и повышения давления со стороны импорта.

Сопоставление динамики занятости населения, оплаты труда и ВВП показывает, что опережающий рост заработной платы относительно производительности труда усилил нагрузку на экономику и отразился на результатах финансовой деятельности.

Позитивные изменения в экономике привели к улучшению финансового состояния предприятий. По оперативным данным, в январе – сентябре 2010 г. получен положи-

тельный сальдированный финансовый результат деятельности организаций в размере 4305,5 млрд руб., что на 51,7% выше аналогичного показателя предыдущего года. Однако, несмотря на положительные тенденции, докризисных показателей рентабельности в целом по экономике пока достичь не удалось. Рентабельность проданных товаров, продукции и работ по итогам января – сентября 2010 г. составила 11,6%. Спад производства и другие проявления кризиса в разных видах деятельности оказались неравнозначными, соответственно процессы развития в 2010 г. протекали неравномерно и имели свою специфику. Самым прибыльным видом деятельности за январь – сентябрь 2010 г. продолжала оставаться добыча полезных ископаемых.

Благоприятная конъюнктура на мировом рынке энергоносителей позволила предприятиям, занятым добычей полезных ископаемых, получить по итогам января – сентября 2010 г. положительный сальдированный финансовый результат в размере 6132,9 млрд руб., что на 19,5% превысило аналогичный показатель прошлого года. Несколько улучшилось финансовое положение предприятий обрабатывающих производств: по итогам 2010 г. их сальдированный финансовый результат составил 1598,0 млрд руб., что на 66,6% превысило аналогичный прошлогодний уровень.

При неустойчивости деловой активности в строительном секторе по итогам 2010 г. сальдированный финансовый результат предприятий строительного сектора составил 1598,0 млрд руб., или только 95,0% аналогичного показателя 2009 г.

Аномальные природно-климатические условия прошедшего года негативно сказались на производстве сельхозпродукции и, как следствие, на финансовых результатах организаций сельского хозяйства. По итогам 2010 г. сальдированный финансовый результат в сельском хозяйстве составил 72,2 млрд руб., и на 19,5% превысил показатель прошлого года, когда было зафиксировано падение на 12,5% относительно 2008 г. (табл. 8).

Согласно проведенной декомпозиции¹ квартальных показателей (табл. 9, рис. 5) в 2009–2010 гг. темпы роста ВВП в среднем на 29% обусловлены изменениями трудовых затрат, но вклад данной составляющей в рассматриваемом периоде сокращается (с 41,8% в I квартале 2009 г. до 30,5% в III квартале 2010 г.). Более существенным вкладом в темпы роста ВВП характеризуются изменения объема вовлеченного в процесс производства капитала, определяющие в среднем 54% роста.

По сравнению с предыдущими годами первые два квартала 2009 г. демонстрируют сдвиги в структуре роста ВВП, характеризующиеся снижением вклада затрат капитала с одновременным увеличением вклада затрат труда. Эти структурные изменения отражают влияние кризисных явлений в экономике на поведенческие стратегии производителей, которые в процессе приспособления к новым экономическим условиям используют в первую очередь более гибкий инструмент – управление размером затрат труда. Начиная со второго полугодия 2009 г. наблюдается восстановление структуры темпов роста выпуска докризисного периода, для которой характерно существенное превышение вклада затрат капитала над вкладом затрат труда.

¹ Подробнее методика изложена в работе ИЭПП: Факторы экономического роста. Серия Научные труды № 70. М.: ИЭПП, 2003. www.iet.ru

Таблица 8

Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг и активов организаций по видам экономической деятельности 2008–2010 гг., %

	Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг			Рентабельность активов			Справочно		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Январь – декабрь 2010 к январю – сентябрю 2009		Декабрь 2010 к декабрю 2009
							темпы финансового результата	индексы физического объема		индексы цен
Всего	13,0	11,5	11,1	5,4	5,7	5,1	119,5	104,7	
В том числе:									
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	10	8,4	10,3	4,8	3,1	3,4	119,5	88,1	123,6
рыболовство, рыбоводство	7,4	21,4	20,8	1,0	14,5	13,9	115,6	98,5	
добыча полезных ископаемых	25,4	29,2	35,5	10,5	11,3	14,5	151,7	103,6	117,1
обрабатывающие производства	17,1	12,5	14,4	8,6	5,6	7,8	166,6	111,8	116,9
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	4,9	7,6	7,2	2,3	3,6	4,9	240,0	104,1	113,8
строительство	5,6	6,6	5,7	3,1	2,9	1,2	95,0	99,4	109,1
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	10,8	8,3	7,6	5,3	7,9	7,4	153,3	104,4	108,8
транспорт и связь	14,2	14,1	13,7	5,4	4,5	5,0	113,5		

Источник: Росстат.

Основным фактором, определявшим динамику темпов роста выпуска в 2009 г., является СФП (совокупная производительность факторов), изменения которой объясняют в среднем 73% темпов роста; в 2010 г. вклад данной составляющей в большинстве периодов отрицателен.

Таблица 9

Структура темпов роста ВВП (по сравнению с аналогичным периодом прошлого года)¹

	І квартал 2009	ІІ квартал 2009	ІІІ квартал 2009	ІV квартал 2009	І квартал 2010	ІІ квартал 2010	ІІІ квартал 2010
1	2	3	4	5	6	7	8
Темпы роста							
ВВП	-9,3	-11,0	-8,6	-2,9	3,1	5,2	2,7
І. Затраты факторов	-4,9	-4,2	-4,2	1,0	5,0	5,0	5,7
І.1. Труд	-3,9	-3,0	-1,9	-0,8	0,8	1,4	0,8
Занятость	-1,3	-1,5	-1,0	-0,7	-0,2	0,5	0,4
Отработанные часы	-2,6	-1,5	-0,9	-0,1	1,0	0,9	0,4
І.2. Капитал	-1,0	-1,2	-2,3	1,7	4,2	3,7	4,9
Основные фонды	1,4	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,7

¹ Расхождения с ранее опубликованными результатами объясняются изменением данных, предоставляемых Росстатом.

Окончание таблицы 9

1	2	3	4	5	6	7	8
Степень загрузки мощностей*	-2,4	-2,7	-3,9	0,2	2,7	2,2	3,2
II. СФП	-4,4	-6,8	-4,4	-3,9	-1,8	0,2	-3,0
в % от темпов роста ВВП							
ВВП	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. Затраты факторов	52,6	38,3	49,0	-32,7	158,6	97,1	211,6
I.1. Труд	41,8	27,7	22,5	26,2	24,7	26,6	30,5
Занятость	14,3	14,0	11,7	22,5	-6,5	9,3	16,0
Отработанные часы	27,5	13,7	10,8	3,7	31,2	17,4	14,5
I.2. Капитал	10,8	10,7	26,5	-59,0	133,9	70,4	181,0
Основные фонды	-15,4	-13,7	-18,8	-51,6	46,4	29,0	61,4
Степень загрузки мощностей	26,1	24,3	45,3	-7,3	87,6	41,5	119,6
II. СФП	47,4	61,7	51,0	132,7	-58,6	2,9	-111,6

* Оценка изменения степени загрузки мощностей по экономике в целом строится по данным об объеме потребляемой электроэнергии.

Негативные изменения затрат труда, обусловленные финансовым кризисом, впервые проявившись в конце 2008 г., продолжают присутствовать в динамике показателей и в 2009 г., в котором наблюдается сокращение как численности занятых, так и отработанного ими времени. В 2010 г. темпы роста затрат труда положительны (0,8% – в I квартале, 1,4% – во II квартале, 0,8% – в III квартале), но существенно уступают темпам снижения предыдущего года, так что достигнутый уровень запасов труда и интенсивности их использования остается ниже соответствующих значений 2007–2008 гг.

Структура затрат труда в рассматриваемом периоде демонстрирует неравномерность, отражающую экономическую нестабильность на рынке труда. В I квартале 2009 г. сокращение затрат труда в большей степени обусловлено уменьшением продолжительности рабочего времени: вклад данной составляющей в темпы роста ВВП почти в два раза превышает долю темпов роста выпуска, определяемую сокращением численности занятых. Во II квартале замедление темпов сокращения отработанного времени сопровождается увеличением темпов снижения численности занятых, так что в этот период вклад обеих составляющих затрат труда практически одинаков. Начиная с III квартала темпы сокращения и запасов труда и интенсивности их использования уменьшаются, но для второй составляющей этот процесс протекает быстрее. В результате во втором полугодии 2009 г. наиболее существенной составляющей затрат труда, определяющей их вклад в темпы роста ВВП, являются изменения запасов труда. В первых двух кварталах 2010 г. манипулирование продолжительностью рабочего времени снова становится основным инструментом адаптации рынка труда к изменению рыночной ситуации: в I квартале переход темпов роста затрат труда в область положительных значений обеспечивался исключительно за счет увеличения отработанного времени на фоне продолжающегося сокращения численности занятых; во II квартале, несмотря на то что численность занятых тоже начинает расти, интенсивность использования запасов труда остается доминирующим фактором трудовых затрат. В III квартале запасы труда растут несколько быстрее интенсивности их использования.

Как и в случае затрат труда, кризисные явления в экономике отразились в том, что в динамике затрат капитала присутствует период, когда показатель сокращался. Однако сам период короче: его начало приходится не на конец 2008 г., а на I квартал 2009 г., а

переход темпов роста затрат капитала в область положительных значений наблюдается уже в IV квартале того же года.

В первом полугодии 2009 г. вклад затрат капитала в темпы роста ВВП почти втрое уступал вкладу, определяемому затратами труда; в III квартале вклады этих составляющих сравнялись. В IV квартале 2009 г. затраты капитала являются единственным фактором, характеризующимся отрицательным вкладом в темпы роста ВВП, т.е. единственным показателем, который в условиях сокращения выпуска демонстрирует рост. В 2010 г. затраты капитала растут опережающими темпами по сравнению с ВВП, что обуславливает доминирующую роль данной составляющей в структуре темпов роста выпуска.

В 2009–2010 гг. основным фактором, определяющим изменения затрат капитала, а в первых трех кварталах 2009 г. и направление этих изменений, является волатильность интенсивности загрузки производственных мощностей. Темпы роста интенсивности использования затрат капитала демонстрируют снижение в январе–сентябре 2009 г., на смену которому начиная с IV квартала того же года приходит этап увеличения. В среднем в рассматриваемом периоде увеличение темпов роста данной составляющей равно 0,9 п.п. ежеквартально (в соответствии с линейным трендом на 1,2 п.п.¹).

Темпы роста запасов капитала остаются положительными в течение всего рассматриваемого периода, хотя и демонстрируют по кварталам незначительное снижение с 3,3% в I квартале 2009 г. до 3,0% в III квартале 2010 г. В соответствии с методикой оценки² динамика запасов капитала определяется изменениями объема инвестиций в основной капитал, темпы роста которых оставались отрицательными вплоть до II квартала 2010 г. При этом, несмотря на рост инвестиций во II–III кварталах 2010 г., их объем в реальном выражении остается ниже уровня не только 2008 г., но и 2007 г. В результате сокращения средств, направляемых на обновление и восстановление основных фондов, с учетом существенной степени их износа привело к ежеквартальному снижению темпов роста запасов капитала на 0,05 п.п.

Вклад необъясненного остатка (совокупной факторной производительности) в рассматриваемом периоде неоднозначен. В 2009 г. данная составляющая является доминирующим фактором, определяя в среднем 73% темпов сокращения ВВП. В I и III кварталах 2010 г. темпы роста СФП остаются отрицательными, обуславливая ее отрицательный (и достаточно существенный) вклад в темпы роста выпуска; во II квартале вклад СФП положителен, но не превышает 3%. При этом, как и все рассмотренные составляющие, динамика совокупной факторной производительности демонстрирует снижение темпов сокращения, составившее в среднем за квартал 0,2 п.п. (в соответствии с линейным трендом – 0,7 п.п.). Однако в отличие от затрат основных факторов такого замедления темпов сокращения недостаточно для достижения положительной динамики СФП.

¹ Оценки изменения темпов роста в соответствии с линейным трендом рассматриваются с целью снижения зависимости результатов оценок от выбора начального и конечного кварталов рассматриваемого периода.

² В отсутствие квартальной статистики оценка роста основных фондов строится в предположении о постоянстве коэффициента выбытия основных фондов и о постоянстве доли инвестиций, направляемых на их обновление. Следует отметить, что полученная таким образом оценка может быть смещена в связи с тем, что она не учитывает временной лаг между моментом получения инвестиций и моментом их освоения.

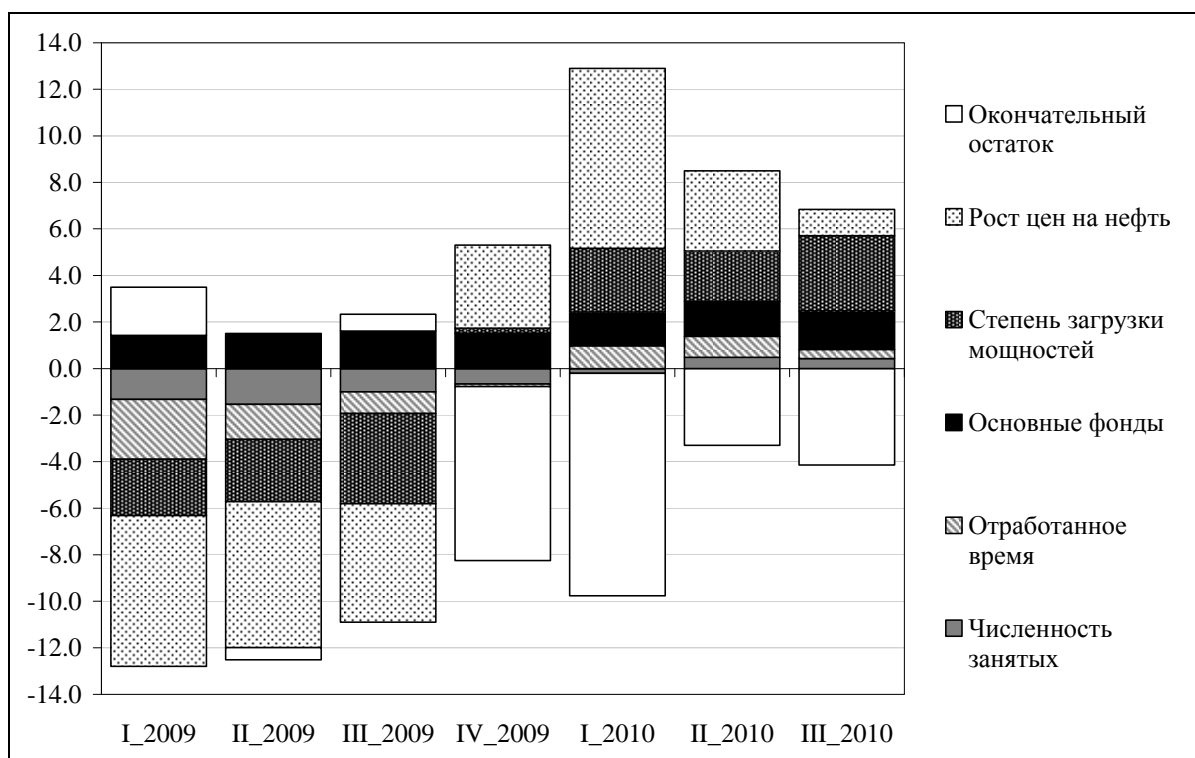


Рис. 5. Декомпозиция роста ВВП по факторам (по сравнению с аналогичным периодом предшествующего года) с оценкой воздействия цен на нефть

Отметим, что смысл СФП при разложении роста стоимостных показателей, каким является ВВП, несколько отличается от традиционного понимания производительности, связанной с технологией. Оценка СФП характеризует не только изменения интенсивных, прежде всего «технологических», составляющих, позволяющих достичь повышения эффективности производственного процесса, но также экзогенные шоки, влияние прочих показателей, не учтенных при оценивании затрат основных факторов и смещения, определяемые неравномерностью цен выпуска и основных затрат¹, среди которых существенную роль, особенно в краткосрочном периоде, играют изменения, определяемые динамикой мировых цен на нефть.

В соответствии с полученными результатами² динамикой цен на нефть (исключение составляет IV квартал 2009 г.) определяется большая часть темпов роста СФП и ВВП. В среднем в рассматриваемом периоде изменения ценового фактора определяли около 60% темпов роста выпуска, в то время как технологическая производительность («окончательный остаток») – около (-42%). Кроме этого, после выделения ценовой

¹ «Стоимостная» оценка производительности совпадает с «физической» в случае, если экономика находится в условиях долгосрочного равновесия и совершенной конкуренции. Другими словами, когда все возможные экзогенные шоки учтены в текущем равновесии системы.

² Выделение в составе СФП конъюнктурной составляющей и проведение дальнейшей декомпозиции темпов роста выпуска основано на наличии статистически значимой взаимосвязи между темпами роста СФП и темпами роста мировых цен на нефть, которая оценивается с помощью регрессии по годовым данным в период с 1993 по 2009 г. Полученный в результате «окончательный остаток», очищенный от влияния изменений цен на мировых рынках сырья, является более корректной характеристикой технологической производительности, т.е. интенсивной составляющей роста выпуска.

конъюнктуры на мировых рынках сырья в качестве отдельного фактора, изменения темпов роста «технологической» составляющей отличаются от динамики СФП: темпы роста «окончательного остатка» принимают положительные или близкие к нулевым значения только в январе – сентябре 2009 г., а с IV квартала «технологическая» составляющая демонстрирует устойчивое снижение. В целом за период динамика «окончательного остатка» характеризуется уменьшением темпов роста, составляющим в среднем 1,1 п.п. за квартал (в соответствии с линейным трендом – 1,8 п.п.).

Таким образом, наблюдаемые в 2009–2010 гг. изменения в динамике темпов роста ВВП сопровождаются трансформацией структуры определяющих ее факторов. Она характеризуется снижением вклада затрат капитала с одновременным увеличением вклада затрат труда при сохранении доминирующей роли совокупной производительности факторов в 2009 г. и последующим восстановлением преобладающей роли затрат капитала на фоне отрицательного вклада СФП в 2010 г. При этом изменения темпов роста и затрат труда, и затрат капитала в основном определяются колебаниями степени их загрузки (отработанным временем и интенсивностью использования производственных мощностей).

Темпы роста почти всех экстенсивных составляющих (за исключением основных фондов) демонстрируют похожую динамику: отрицательные темпы роста в 2009 г. и переход темпов роста в область положительных значений в конце 2009 г. – начале 2010 г.

В среднем в 2009–2010 гг. вклад производительности в рост ВВП составляет порядка 18% без учета цен на нефть и (–42%) после исключения оценки вклада ценовой конъюнктуры на мировых рынках сырья. При этом следует отметить, что в IV квартале 2009 г. – 2010 г. оценки технологической производительности демонстрируют отрицательные темпы роста.

4.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности

В кризис 2008 г. падение темпов производства сначала было зафиксировано в экспортоориентированных отраслях, а затем распространилось на обрабатывающие производства, развитие которых в последние годы характеризовалось высокими темпами роста. В IV квартале 2008 г. впервые после кризиса 1998 г. были зафиксированы отрицательные темпы развития промышленности. Кризис в промышленности характеризовался глубокими темпами спада обрабатывающих производств. До середины 2009 г. ситуация определялась влиянием инерционных процессов и факторов, сформировавшихся в период острой фазы финансового кризиса 2008 г. Наибольшее снижение производства по базовым видам экономической деятельности было зафиксировано в первом полугодии 2009 г., когда спад составил 13,9% к уровню соответствующего периода предыдущего года. Снижение в промышленном производстве в первом полугодии 2009 г. составило 14,5%, в том числе в обрабатывающих производствах – 22,3%. Инвестиции в основной капитал в этот период сократились на 10,5%, а потребительский рынок – на 2,5%. Показатели безработицы в этот период достигли максимального значения и составили 8,8% общей численности занятых.

С начала второго полугодия 2009 г. в результате восстановления внешнего спроса и антикризисных мер ситуация стала выправляться, и по итогам года в целом промышленное производство сократилось 9% уровня предыдущего года, в том числе по добы-

вающим производствам – на 0,6% и по обрабатывающим производствам – на 15,2%. Однако ситуация осложнялась сохранением тенденции к сжатию потребительского и инвестиционного рынков. По итогам 2009 г. оборот розничной торговли сократился на 4,5% , а инвестиции в основной капитал – на 16,2%.

С восстановлением спроса мирового и внутреннего рынков на энергоносители рост добычи полезных ископаемых в IV квартале 2009 г. дал импульс к развитию обрабатывающих производств. Рост промышленного производства в первом полугодии 2010 г. составил 110,2% , в том числе добывающих производств – 105,8% и обрабатывающих – 114,3%.

В III квартале 2010 г. наблюдается замедление темпов экономического роста, обусловленное падением объемов сельскохозяйственного производства на 18,6% к соответствующему периоду предыдущего года и ослаблением динамики экспорта. Индекс промышленного производства в III квартале 2010 г. составил 106,3%. Однако в IV квартале при сохранении достаточно высокой динамики роста инвестиций и потребительского рынка темпы промышленности составили 6,5%, в том числе обрабатывающих производств – 9,9% (рис. 6).

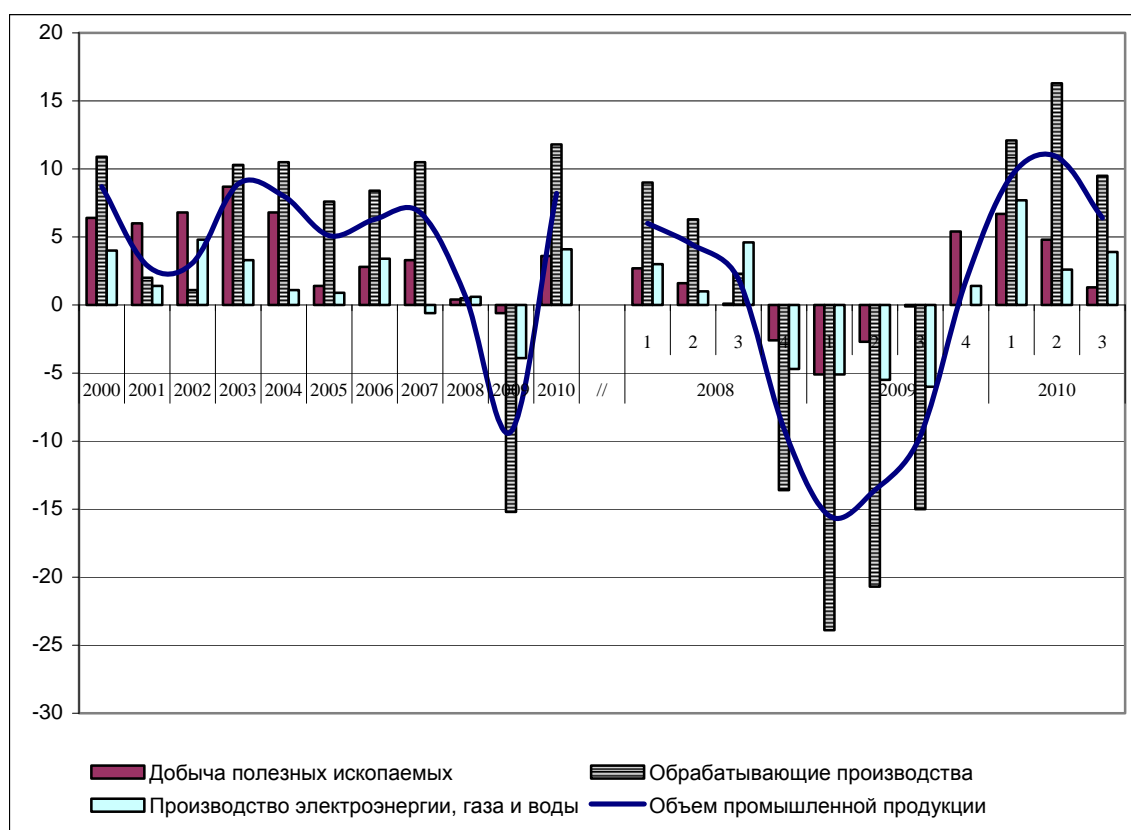


Рис. 6. Изменение темпов роста производства по видам экономической деятельности в промышленности в 2000–2010 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Динамика обрабатывающих производств довольно существенно дифференцируется по видам экономической деятельности, при этом наибольшее влияние на характер восстановительного роста оказывает соотношение темпов производства капитальных и потребительских товаров. Если производство пищевых продуктов, кожи и обуви, кокса и нефтепродуктов, химическое производство, производство резиновых и пластмассовых изделий в 2010 г. превысили докризисный уровень, то производство машин и оборудования, транспортных средств и металлургическое производство находятся ниже показателей 2008 г. (табл. 10).

Таблица 10

**Индексы производства по видам деятельности обрабатывающих производств
в 2008–2010 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года**

	2008	2009	I квар- тал	II квар- тал	III квар- тал	IV квар- тал	2010	I квар- тал	II квар- тал	III квар- тал	IV квар- тал
Обрабатывающие производ- ства	100,5	84,8	76,1	79,3	85,0	100	111,8	112,1	116,3	112,6	109,9
Производство пищевых продуктов, включая напитки и табак	101,9	99,4	97,5	97,5	97,8	103,9	105,4	103,8	106,4	105,4	105,9
Текстильное и швейное производство	94,6	83,8	79,1	78,0	82,6	95,9	112,1	110,2	115,6	111,4	111,3
Производство кожи, изде- лий из кожи и производство обуви	99,7	99,9	85,8	97,3	104,5	112,3	118,7	126,3	120,0	111,4	118,4
Обработка древесины и производство изделий из дерева	99,9	79,3	71,7	74,7	79,8	92,4	111,4	111,1	112,6	111,4	110,5
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятель- ность	100,3	85,7	78,1	82,9	86,3	96,5	105,9	106,7	109,3	106,7	97,8
Производство кокса и неф- тепродуктов	102,8	99,4	95,8	99,8	100,2	101,6	105,0	104,7	105,3	103,5	106,4
Химическое производство	95,4	93,1	77,9	86,4	91,9	123,1	114,6	123,8	115,7	112,5	108,1
Производство резиновых и пластмассовых изделий	122,8	87,4	72,7	84,7	89,3	101,4	121,5	122,8	119,2	121,9	122,4
Производство прочих неме- таллических минеральных продуктов	72,5	72,5	63,5	66,6	75,0	85,1	110,7	104,9	114,2	109,1	113,2
Металлургическое произ- водство и производство готовых металлических изделий	97,8	85,3	70,0	75,2	86,3	114,4	112,4	118,8	119,6	107,3	104,8
Производство машин и оборудования	99,5	68,5	56,5	62,5	70,7	87,8	112,2	109,1	130,5	101,4	110,5
Производство электрообо- рудования, электронного и оптического оборудования	92,6	67,8	56,8	61,3	69,9	82,4	122,8	130,4	127,5	117,3	119,3
Производство транспортных средств и оборудования	100,4	62,8	61,0	59,2	56,7	74,3	132,2	113,3	141,2	138,1	135,9
Прочие производства	98,3	79,3	67,3	70,7	82,7	98,5	117,7	130,7	135,4	117,1	111,4

Источник: Росстат.

При достаточно существенных колебаниях темпов роста по видам деятельности обрабатывающих производств резкий спад выпуска продукции машиностроения явился доминирующим фактором, который оказал негативное влияние на уровень деловой ак-

тивности сопряженных производств по выпуску конструкционных материалов и других видов промежуточных товаров. Спад производства в машиностроительном комплексе с IV квартала 2008 г. принял острые формы и на протяжении 2009 г. был значительно ниже среднего уровня по обрабатывающим производствам.

В 2010 г. динамика машиностроения вышла в область положительных значений. В частности, принятые меры государственной поддержки автомобильной промышленности, в том числе направленные на стимулирование спроса, привели к восстановлению роста отечественного производства.

На протяжении последних лет существенное влияние на динамику и на характер развития машиностроения продолжал оказывать импорт. Это связано с тем, что конкурентоспособность многих видов машин и оборудования по сравнению с импортными аналогами по критерию «цена/качество», а также отсутствие мощностей по выпуску современных видов техники существенно ограничивали рынок для отечественного машиностроения. Влияние импорта значительно дифференцируется по различным секторам экономики и товарным рынкам. На рынке товаров инвестиционного машиностроения наращивание импорта выступало одним из основных факторов реализации инвестиционных проектов, модернизации производства и внедрения технологических инноваций. Вместе с тем отмечалось обострение конкуренции с импортом, в частности в таких машиностроительных производствах, как станкостроение, сельскохозяйственное машиностроение, производство строительно-дорожной техники, автомобилестроение. Для этих производств характерными оставались низкая инвестиционная активность, высокий износ основных фондов, отсталые технологии, одним из перспективных направлений развития являлся перенос деятельности иностранных компаний на российскую территорию (промышленная сборка). Опережающий рост выпуска продукции на предприятиях с участием иностранного капитала изменял условия конкуренции и стимулировал деятельность традиционных производств. Однако именно в условиях кризиса эти производства оказались наиболее уязвимы, поскольку на протяжении длительного времени не были приняты действенные меры по развитию производства комплектующих на отечественных предприятиях. С учетом разветвленной системы межотраслевых связей в машиностроении и, в частности, в автомобилестроении резкое падение выпуска затронуло сопряженные производства, отрасли инфраструктуры и болезненно отразилось на уровне занятости населения.

Кризис 2008 г. стал для российского автомобилестроения критическим: отечественные производители были вынуждены временно останавливать конвейеры и проводить сокращения персонала. Негативное влияние на развитие производства оказывало резкое снижение спроса (в том числе из-за невыгодных условий потребительского кредитования, уменьшения доходов населения и из-за перепроизводства, приведшего к увеличению складских запасов продукции, а также сложности для отечественных предприятий получения кредитов на пополнение оборотных средств). Иностранные производители, работающие на территории России, испытывали влияние нестабильности валютного курса, поскольку процесс локализации находится в начальной стадии и основная доля запчастей (80–100%) импортируется из стран дальнего зарубежья. Таким образом, из весьма перспективного автомобильного рынка, которым в последние годы стала Россия, отечественный рынок быстро приблизился к стагнирующему европейскому с той разницей, что уровень автомобилизации населения РФ так и не достиг показателей стран Западной Европы. В результате кризиса российское производство автомобильной

техники в 2009 г. сократилось на 60%, в том числе производство отечественных марок составило 36,7% докризисного уровня 2008 г., импортных марок, произведенных на территории России, – 47,2% и импорт новых автомобилей – 39,7%.

Повышение пошлин и девальвация рубля сыграли примерно одинаковую роль: издержки российских продавцов выросли почти на 50% (в рублях). Это сделало ввоз подержанных автомобилей невыгодным, так как по цене они превосходили произведенные в России иномарки. При этом при общем сокращении продаж импортной автомобильной техники более чем в 3,7 раза продажи новых автомобилей упали в 2,5 раза, а подержанных – более чем в 25 раз. Лидером по сокращению продаж бывшей в употреблении автомобильной техники стал сегмент легковых автомобилей, что стало результатом повышения ввозных таможенных пошлин.

Программа антикризисных мер правительства Российской Федерации на 2009 г., в том числе меры таможенно-тарифного регулирования, позволила российским автомобилестроительным компаниям справиться с последствиями экономического кризиса, избежать банкротства и остановки предприятий, поскольку данная мера позволила увеличить их долю на рынке и тем самым компенсировать общее падение продаж на рынке, а также оказалась дополнительным стимулом для формирования стратегических альянсов между крупнейшими российскими и иностранными компаниями.

В целях стимулирования инвестиционной активности и финансового оздоровления предприятий были приняты меры по государственным гарантиям автопроизводителям, оказана финансовая поддержка ОАО «АвтоВАЗ», проведена реструктуризация задолженности, субсидировались процентные ставки по кредитам, взятым на технологическое перевооружение.

В 2010 г. в дополнение к ранее принятым решениям запланирована реализация следующих мер:

- продолжена реализация программы льготного кредитования физических лиц на приобретение ими автомобилей российского производства;
- продолжено действие механизма осуществления государственных закупок автомобильной техники у российских производителей, признаваемых единственными поставщиками;
- стартовала программа приобретения со скидкой 50 тыс. руб. новых российских автомобилей взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию с объемом финансирования 11,05 млрд руб. В рамках программы будет реализовано до 200 тыс. автомобилей;
- принято решение о продолжении субсидирования российских организаций автомобилестроения на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на технологическое перевооружение.

Принятые правительством антикризисные меры позволили стабилизировать ситуацию, и в 2010 г. прирост выпуска автомобильной техники составил 1,7 раза к показателю 2009 г., в том числе легковых автомобилей – 2,0 раза, грузовых автомобилей – 1,65 раза и автобусов – 1,26 раза. Восстановление докризисного уровня автомобильного рынка прогнозируется экспертами к 2013–2014 гг.

Практически все принимаемые меры оказали позитивное влияние на состояние производства и рынков автомобильной техники, сгладили негативные процессы на рынке труда. Признавая значимость и эффективность антикризисных мер в краткосрочном периоде, следует подчеркнуть, что устойчивость развития автомобильного рынка опре-

деляется решением фундаментальных проблем и разработкой стратегий развития автомобилестроения.

Ситуация в российской автомобильной промышленности неоднозначна. Интенсивный рост внутреннего рынка в период до 2008 г., поддержанный ростом доходов населения и потребительского кредитования, укреплением национальной валюты, сопровождался структурными изменениями спроса за счет сокращения доли отечественных производителей на автомобильном рынке при одновременном усилении конкуренции внутри ценовых сегментов с автомобилями иностранных марок, собранными на российской территории, и импортом новой автомобильной техники.

Результаты государственной политики по привлечению иностранных инвестиций в автомобильную промышленность имели позитивный результат для конечных потребителей, но оказались недостаточными для полноценного развития и реструктуризации автомобилестроения.

Значительный эффект на динамику производств оказала государственная программа «Эксперимент по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию». Возрастная структура парка автотранспортных средств крайне неблагоприятна. Средний возраст автомобиля в России – 12 лет, автомобили в возрасте до 5 лет составляют лишь 26% автопарка, в то время как в Европе и США средний возраст автомобиля – 8,5 года. Ежегодное выбытие автопарка в России составляет 3–4% против 6–7% в развитых странах. Следует признать, что утилизация автомобилей с учетом изменения конъюнктуры внутреннего рынка, динамики производства и импорта имеет краткосрочный убывающий эффект, если эти меры не поддерживаются стратегическими целями долгосрочного развития автомобилестроения. Для изменения возрастной структуры парка более действенными являются меры, стимулирующие покупку новых машин: установление налога на автомобиль в зависимости от экологического класса, дотации потребителям, покупающим машины более высокого экологического класса, увеличение стоимости страховки для подержанных автомобилей, более жесткие требования при обязательном техосмотре и т.д. Сравнение отечественного автомобилестроения с зарубежной практикой иллюстрирует существенное отставание России по показателям объемов производства, инвестиций в основной капитал предприятий, затрат на НИОКР и производительности труда. Затраты на НИОКР российских производителей автомобилей не превышают 1% годовой выручки, в то время как в ведущих зарубежных компаниях эти затраты составляют 4–5% годового оборота и выше. Это приводит к тому, что цикл развития новых моделей в России значительно длиннее, чем в ведущих мировых компаниях, и как результат темп обновления модельного ряда заметно ниже.

Потеря значительной доли рынка связана не только с низким техническим уровнем отечественных автотранспортных средств, но и с недостаточным уровнем инвестирования в разработку новых платформ и моделей, с ограниченным числом предлагаемых моделей и предоставляемых потребителям опций. Российские компании инвестировали в развитие отрасли в долевом отношении от объема реализации в 4–5 раз меньше своих иностранных конкурентов, что является следствием неэффективности финансовых механизмов, в том числе по привлечению кредитных ресурсов.

Недостаточная конкурентоспособность продукции отечественного автомобилестроения является следствием низкого уровня инвестиций в основной капитал. Это объясняется, с одной стороны, высокой стоимостью и малыми сроками привлечения

инвестиционных кредитов, которые не могут полноценно использоваться из-за низких рентабельности производства (традиционно от 6 до 8%) и уровня платежеспособности предприятий; с другой стороны, недостаточной мотивацией инвестирования в автомобилестроение со стороны государства.

Для реализации долгосрочных целей развития автомобильной промышленности необходимы значительные капитальные инвестиции по следующим ключевым направлениям:

- создание новых производственных мощностей по производству автомобилей, автокомпонентов и силовых агрегатов, направленных на удовлетворение растущего спроса за счет внутреннего производства;
- модернизация и техническое перевооружение существующих производственных мощностей с целью их вывода на конкурентоспособный уровень по эффективности, производительности и качеству продукции;
- проведение НИОКР по разработке новых российских автомобильных платформ и моделей, компонентов и оснастки для производства этих моделей, а также для покупки лицензий и адаптации глобальных платформ в рамках сотрудничества с международными партнерами;
- финансирование оборотного капитала, требуемого для поддержки прогнозируемого роста продаж на российском рынке.

* * *

Анализ основных макроэкономических тенденций позволяет сделать вывод: хотя в 2010 г. российская экономика и вышла из острой фазы кризиса, однако неустойчивый характер динамики основных макропоказателей, медленный выход из кризиса инвестиционного и финансово-кредитного секторов экономики, сложная ситуация на рынке труда определяют систему ограничений развития в краткосрочном периоде.

В экономике продолжают доминировать факторы, обусловившие быстроту и глубину спада и недостаточно высокую скорость преодоления острых кризисных явлений: зависимость от конъюнктуры мировых цен на товары сырьевого экспорта, низкий внутренний спрос и вялое освоение отечественными производителями перспективных рынков потребительских, инвестиционных и промежуточных товаров, слабая финансовая система.

Формирование необходимых экономических условий для перехода от антикризисного режима функционирования экономики к восстановительному росту предполагает реализацию системы мер по модернизации производственного потенциала, активизации инновационной деятельности и повышению качества человеческого капитала.

4.2. Российские промышленные предприятия в 2010 г.

Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий, которые проводятся ИЭП им. Е.Т. Гайдара по европейской гармонизированной методике в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет около 1100 предприятий, на которых работает более 15% занятых в промышленности. Панель смещена в сторону крупных предприятий по каждой из выделяемых подотраслей. Возврат анкет – 65–70%.

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 непосредственное отношение к руководству предприятием. В 2010 г. 28% ответов на вопросы КО ИЭП им. Е.Т. Гайдара было получено от директоров предприятий, 37% – от заместителей директоров, 22% – 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 (например, преобладают предприятия, сообщившие о прогнозируемом увеличении своих цен). Увеличение баланса за месяц с +10% до +17% говорит о том, что цены в среднем по промышленности будут расти более интенсивно, поскольку возросло преобладание предприятий, прогнозирующих их рост. Отрицательный баланс означает снижение средних цен (больше предприятий намерено снизить свои цены). Изменение баланса с -5% до -12% интерпретируется как увеличение интенсивности снижения цен.

4.2.1. Первый квартал: попытка выхода из кризиса

В начале 2010 г. российская промышленность продолжила выход из кризиса. Динамика продаж, оценки спроса позволили предприятиям сохранить рост выпуска, а прогнозы спроса, подкрепленные портфелем заказов, свидетельствовали о формировании самых массовых надежд на выход из кризиса.

В январе 2010 г. спрос на промышленную продукцию впервые в ходе текущего кризиса перестал снижаться: доля сообщений о снижении продаж сравнялась с долей сообщений о росте. Впрочем, улучшение динамики спроса по сравнению с IV кварталом 2009 г. было незначительным и примечательно лишь тем, что вышло в окрестность нуля. При этом исходные данные вполне адекватно отразили всероссийские декадные каникулы, показав снижение не очищенного от сезонности баланса ответов на 8 пунктов до нормального январского уровня, регистрировавшегося в 2002–2008 гг. Таким образом, январская (2010 г.) динамика спроса оказалась вполне сопоставима с докризисной.

Подтверждает этот тезис и удовлетворенность объемами спроса. Доля нормальных оценок увеличилась сразу на 10 пунктов и достигла в целом по промышленности 42%,

что стало максимумом предшествующих кризисных месяцев (см. *рис. 7* в конце настоящего раздела). Январь 2010 г. оказался не таким провальным для российской промышленности, как можно было ожидать по прогнозам ноября – декабря 2009 г.

В январе 2010 г. промышленное производство, по оценкам предприятий, продолжило (после очистки от сезонности) рост с прежней интенсивностью. Таким образом, рост выпуска опросы регистрировали уже в течение пяти месяцев. Исходные (до очистки от сезонности) данные показали, конечно, в январе спад производства, но такой же, как бывало в январе 2002–2008 гг., и в два с половиной раза меньший, чем в январе 2009 г. Иными словами, и динамика выпуска начала приходить в норму вслед за спросом.

Производственные планы предприятий в начале года улучшились по сравнению с планами, зарегистрированными в декабре, сразу на 52 пункта. Такого резкого взлета оптимизма по исходным данным опросы в 1992–2010 гг. еще не отмечали ни разу. Очистка от сезонности существенно скорректировала рост этого показателя (до 10 пунктов), но результат все равно получился достойный (он уступал кризисному максимуму лишь 1 п.п.).

Рост оптимизма планов выпуска имел в промышленности вполне определенные основания. По данным предприятий, новый 2010 г. начался с активного наполнения портфеля заказов. Обеспеченность заказами возросла за квартал с 4,9 до 6,5 месяца и вернулась, таким образом, к докризисному уровню (январь 2006 г. – 6,7; 2007 г. – 6,7; 2008 г. – 7 месяцев).

Ценовая политика предприятий в начале 2010 г. формировалась под влиянием роста спроса на производимую продукцию и традиционного новогоднего всплеска цен и тарифов. Но оба фактора в этот раз не так сильно, как в лучшие времена, подтолкнули вверх фактическую динамику цен и ценовые планы производителей. Хотя скромный кризисный результат января 2009 г. был, конечно, превзойден. В январе 2010 г. умеренное снижение цен ноября – декабря сменилось довольно интенсивным ростом. Январский темп роста отпускных цен стал максимумом предыдущих кризисных месяцев и имел все шансы на продолжение – ценовые планы предприятий тоже достигли в январе кризисного максимума.

Кадровые планы предприятий претерпели в январе 2010 г. самые существенные изменения. За месяц баланс намерений из резко негативного (сокращение работников) (–25 пунктов) изменился на определенно позитивный (набор персонала) (+7) и стал очередным кризисным максимумом (см. *рис. 8*). Таким образом, российская промышленность впервые в ходе текущего кризиса заявила о желании отказаться от увольнений и перейти к найму работников.

Сокращения численности работников и позитивная динамика основных индикаторов промышленности позволили предприятиям выправлять ситуацию с оплатой труда. В начале 2010 г. на нормальный уровень зарплат рабочих и ИТР вышли в российской промышленности 49% предприятий (см. *рис. 9*). До кризиса этот показатель превышал, как правило, 50% и доходил до 60%, а доля предприятий с недостаточным уровнем зарплат (ниже нормы) составляла тогда около 40%. В январе 2010 г. последний показатель опустился с кризисного максимума в 59% (II квартал 2009 г.) до 47%.

В феврале промышленность вновь продемонстрировала динамику продаж и выпуска, аналогичную предкризисной. Интенсивность роста спроса (по исходным данным) в феврале значительно улучшилась и впервые в ходе текущего кризиса перестала быть отрицательной, т.е. доля предприятий, у которых продажи увеличились, сравнялась с

долей предприятий, снизивших продажи. Но очистка от сезонности снизила оптимизм неочищенных данных – в промышленности пока было зарегистрировано только минимальное для текущего кризиса снижение спроса на продукцию, что, впрочем, тоже выглядело очень неплохо по сравнению с тем, что происходило годом ранее.

В феврале доля нормальных оценок спроса снизилась на 9 пунктов и откатилась на уровень сентября – октября 2009 г. Этот показатель демонстрировал резкие колебания с ноября 2009 г., что свидетельствует о дезориентации производителей, которые, похоже, не могли понять, что же все-таки происходит с экономикой и какие объемы продаж следует считать адекватными сложившейся экономической ситуации.

Темпы роста производства в российской промышленности (после сезонной очистки) стабилизировались на уровне умеренного увеличения выпуска. А исходные данные, как и данные о спросе, продемонстрировали вполне традиционный для 2003–2008 гг. февральский скачок. Похоже, что и динамика выпуска в российской промышленности возвращалась на предкризисную траекторию. Производственные планы предприятий в феврале тоже традиционно (по-докризисному) еще улучшились после январского скачка оптимизма. В результате по исходным данным за январь – февраль 2010 г. баланс планируемых изменений выпуска вырос на 68 пунктов: с –25 в декабре до +43 в феврале (в 2008 г. рост за аналогичный период составил 48 пунктов, в 2007 г. – 43, в 2006 г. – 51 пункт). Очистка от сезонности скорректировала новогодний рост до стабилизации на уровне +21 пункта, что стало кризисным максимумом.

Простаивающих мощностей для планируемого предприятиями увеличения выпуска в промышленности было достаточно. В конце 2009 г. – начале 2010 г. излишки мощностей (в связи с ожидаемыми изменениями спроса) имелись у 30% предприятий (см. *рис. 10*). Таким образом, это не просто неиспользуемые мощности, это – мощности, использование которых предприятиям не представляется возможным даже с учетом вполне оптимистичных прогнозов спроса. Минимальный уровень обеспеченности такими «в квадрате» резервными мощностями был зарегистрирован в начале 2008 г. – во время самого сильного разогрева российской промышленности – и составлял 11%.

Другой индикатор возможности быстрого восстановительного роста – упоминание предприятиями нехватки оборудования как помехи росту выпуска – с начала 2009 г. составлял в среднем 10% и был в три раза ниже исторического максимума (32%), зарегистрированного в середине 2007 г. (см. *рис. 11*).

Рост цен в начале года в промышленности сохранялся на самом высоком за предыдущие 18 месяцев уровне. Предприятия третий раз в ходе текущего кризиса перешли в ценовое наступление. Первая попытка в марте 2009 г. завершилась выходом баланса изменения цен на рубеж –2 пункта, вторая (в сентябре 2009 г.) – на рубеж +7, в феврале 2010 г. уже второй месяц подряд рост цен удерживался на уровне +11 пунктов. А ценовые планы свидетельствовали о намерении предприятий продолжить или, по крайней мере, сохранить такой рост цен в следующие месяцы.

В феврале 2010 г. в промышленности зарегистрированы самые умеренные с начала кризиса оценки увольнения персонала. Баланс за месяц вырос на 23 пункта и почти вышел на нулевой уровень (отсутствие увольнений в целом по промышленности). К набору работников в феврале перешли в пищевой, легкой отраслях и стройиндустрии. А баланс планов изменений занятости впервые в ходе текущего кризиса закрепился в положительной зоне – предприятия подтверждали намерение перейти от сокращения работников к их найму.

Доступность кредитов в промышленности достигла в феврале 2010 г. 64% (см. *рис. 12*). Средняя минимальная ставка по кредитам опустилась до 16,4% годовых в рублях. Банки продолжали снижать барьеры доступа к своим деньгам. В первую очередь – для черной металлургии (нормальный доступ был у 98% предприятий, средняя минимальная ставка 14,4% годовых), для химии и нефтехимии (79 и 14,1%), для пищевой (66 и 14,7%) и машиностроительной (61 и 13,7%) отраслей.

Доля проблемных кредитов в промышленности снизилась в начале 2010 г. до 23% (доля предприятий, имеющих кредиты и не способных их обслуживать). Кризисный максимум этого показателя (49%) был зарегистрирован в апреле 2009 г.

Первый квартал 2010 г. стал лучшим с начала кризиса, но явно уступал предыдущим по динамичности. Выход из кризиса замедлился. В марте динамика спроса показала только стабилизацию около нулевой отметки: падение спроса прекратилось, а рост все никак не начинался. В результате две трети предприятий оставались неудовлетворенными объемами продаж своей продукции и только треть считали их нормальными. Наиболее комфортно чувствовали себя в I квартале 2010 г. предприятия пищевой отрасли (удовлетворенность – 64%), химии и нефтехимии (55%) и цветной металлургии (54%). Прогнозы спроса в I квартале 2010 г. стабилизировались, оставаясь самыми лучшими с начала кризиса и сопоставимыми с уровнями первых последефолтных лет. Несмотря на недостаточные продажи, предприятия не допустили увеличения избыточных накоплений готовой продукции на своих складах. Баланс оценок запасов в целом по промышленности не менялся и оставался на уровне кризисного минимума (если исключить выброс ноября 2009 г.) и на уровне разумной избыточности, характерной для предкризисных лет.

Интенсивность роста выпуска к концу I квартала 2010 г. достигла нормального для предкризисных лет темпа роста в +34 балансовых пункта. Очистка от сезонности снизила темп роста до +11 балансовых пунктов, что стало лучшим кризисным и уже сопоставимым с докризисными значениями этого показателя. Планы выпуска, как и прогнозы спроса, демонстрировали (до и после очистки от сезонности) в I квартале 2010 г. рекордную стабильность. Увеличение выпуска во II квартале должно было преобладать во всех отраслях.

Рост отпускных цен в российской промышленности в I квартале 2010 г. сохранял самую высокую для текущего кризиса интенсивность. В марте цены увеличивали все отрасли, кроме стройиндустрии, которая перешла от политики снижения цен к их неизменности. Самый интенсивный рост происходил в марте в химии и нефтехимии (+35 б.п.). Однако во II квартале промышленность планировала замедлить рост цен: новогодний инфляционный скачок прошел. Баланс предполагаемых изменений цен потерял за март 6 пунктов и вернулся к уровню ноября 2009 г. В этот раз промышленность вела «ценовое наступление» четыре месяца, тогда как предыдущие два продолжались по два месяца.

В марте 2010 г. промышленность впервые в ходе текущего кризиса перешла от увольнений к найму работников. Такие планы появились еще в январе, сохранились в феврале и, наконец, реализовались (см. *рис. 8*). Увольнения продолжались только в металлургии и леспроме, в других отраслях численность персонала росла, особенно интенсивно – в пищевой и легкой. А планы изменения занятости набирали позитив весь I квартал.

4.2.2. Второй квартал: пауза

В начале II квартала российская промышленность демонстрирует адаптацию к стагнации I квартала 2010 г. Темпы роста спроса на промышленную продукцию стабилизировались как по исходным данным, так и по очищенным от сезонности. Но динамика спроса в январе – апреле была лучшей с середины 2008 г., когда мировой финансовый кризис только начал просачиваться в Россию. Однако прогнозы спроса, буквально взлетевшие в январе, начали снижаться.

Стабилизировались с декабря 2009 г. и оценки запасов готовой продукции – в промышленности установился традиционный для предкризисных месяцев избыток складских накоплений (см. *рис. 13*). Основная и столь же стабильная часть предприятий (60–64%) считала свои запасы нормальными уже с сентября 2009 г. В I квартале 2010 г. продолжилось сокращение физических объемов запасов готовой продукции. Правда, темп снижения стал постепенно затухать, но планы на II квартал свидетельствовали о намерении предприятий увеличить интенсивность сокращения этих накоплений.

В апреле темп изменения выпуска не претерпел принципиальных изменений. Производство продолжило свой рост со скромной (по предкризисным меркам) интенсивностью, которая, по оценкам предприятий, не менялась уже с сентября 2009 г. При этом производители, похоже, на рост спроса особо не рассчитывали. В апреле планы выпуска подверглись самой сильной негативной корректировке с января 2009 г. Небольшие, но устойчивые темпы роста производства подняли в апреле загрузку мощностей в промышленности до 66% (см. *рис. 14*). С такой интенсивностью оборудование использовалось до кризиса в 2005 г. А кризисный минимум показателя был зарегистрирован в январе 2009 г. и составлял 53%.

Оценки избыточности мощностей подтвердили позитивную динамику их использования. Во II квартале 2010 г. доля предприятий с избыточными мощностями снизилась до 24%, что тоже соответствует уровню 2005 г. В январе 2009 г. ответов «более чем достаточно» было получено 43%. Предкризисный абсолютный минимум (январь и апрель 2008 г.) этого показателя составлял 11%.

Основной помехой росту выпуска предприятия продолжали считать недостаточный спрос на свою продукцию. Во II квартале 2010 г. его упоминали 53% производителей (кризисный максимум – I квартал 2009 г. – 67%). На втором месте – нехватка оборотных средств, которая называлась в списке помех 45% предприятий. Снижение сдерживающего влияния этого фактора за 6 кризисных кварталов составило только 5 пунктов – т.е. никаких существенных изменений здесь не произошло. На третьем месте вышла основная проблема российской промышленности – нехватка кадров! Ее упоминают 26% предприятий, кризисный минимум годом ранее составлял 14%. На четвертом месте – неплатежи потребителей и конкурирующий импорт. Упоминание неплатежей сократилось за время выхода из кризиса с 41 до 22%, упоминание импорта возросло с 13 до 21%. Неясность текущей экономической ситуации затрудняло принятие решений только для 20% руководителей промышленных предприятий. Год назад этот фактор считался помехой 45% респондентов ИЭП им. Е.Т. Гайдара (среди которых 90% – директора предприятий, их заместители и руководители экономических подразделений). Таким образом, менеджмент предприятий стал явно лучше ориентироваться в обстановке.

В апреле 2010 г. российская промышленность продолжила увеличение численности своих работников. Темп роста сохранился на уровне марта, когда найм впервые в ходе

текущего кризиса превысил увольнения. Кадровые планы предприятий в апреле почти не изменились – в промышленности четвертый месяц преобладали намерения увеличивать численность персонала. В результате ко II кварталу 2010 г. промышленность избавилась от избытка работников в связи с ожидаемыми изменениями спроса: доля оценок «более чем достаточно» сравнялась с долей оценок «недостаточно» – баланс стал нулевым (см. *рис. 15*). Кризисный максимум этого баланса был зарегистрирован в I квартале 2009 г. и составлял +26 пунктов, предкризисный абсолютный минимум (–20 пунктов) был получен в I квартале 2008 г. На уровне отдельных отраслей уже стала ощущаться нехватка работников: ответы «недостаточно» стали преобладать в легкой промышленности и стройиндустрии.

Доступность кредитов для промышленности продолжала увеличиваться: в апреле нормальный доступ к заемным деньгам имели уже 61% предприятий. Однако за четыре месяца 2010 г. этот показатель вырос только на 7 пунктов, тогда как за IV квартал 2009 г. – на 14 п.п. Восстановление кредитования российской промышленности определенно замедлилось. Средняя минимальная предлагаемая банками ставка по рублевым кредитам опустилась в апреле в целом по промышленности до 15,7% годовых.

Способность предприятий обслуживать имеющиеся кредиты продолжала увеличиваться. В апреле 2010 г. так считали уже 78% обладателей кредитов после 72% в феврале. Кризисный минимум этого показателя (50%) пришелся на апрель 2009 г. Минимальной платежеспособностью по кредитам обладали во II квартале 2010 г. машиностроение (там это признавали 24% предприятий, имеющих кредиты), стройиндустрия (те же 24%) и леспром (22%). Самая высокая самооценка платежеспособности была зарегистрирована в металлургии: только 2% предприятий отрасли признали свою неспособность обслуживать кредиты.

В мае слабые положительные тенденции в динамике спроса на промышленную продукцию сохранились. Темп роста продаж улучшился (после сезонной очистки) еще на 2 пункта и стал еще более положительным – продажи все более определенно стали расти. А с начала года этот показатель прибавил 10 пунктов – немного для выхода из кризиса, но важно, что рост сохранился, ведь в IV квартале 2009 г. темпы изменения спроса стабилизировались на отрицательном уровне (т.е. продажи тогда еще снижались). Майские прогнозы спроса еще были позитивными (рост продаж сохранится), но явно менее, чем в начале года.

В мае 2010 г. удовлетворенность спросом возросла до 58%, впервые в ходе текущего кризиса превысила долю ответов «ниже нормы» и вышла на предкризисный (сентября 2008 г.) уровень. Отрыв от кризисного дна (19%, апрель 2009 г.) достиг уже 39 пунктов. Самая высокая удовлетворенность объемами продаж была зарегистрирована в августе 2007 г. и составляла 72%. Формально до этого абсолютного максимума оставалось 14 пунктов. Резкий рост удовлетворенности продажами в предыдущие месяцы (на 23 пункта за март – май) при крайне незначительном изменении темпов их роста (на 6 пунктов за те же три месяца) говорит о том, что промышленность во II квартале окончательно смирилась с вялым выходом из кризиса и все меньше надеялась на восстановление прежних высоких темпов роста спроса и выпуска.

Однако о том, что до кризиса и в 2010 г. нормальный спрос для предприятий не одно и то же, говорит загрузка мощностей. В среднем в 2007 г. спрос считался нормальным, если обеспечивал использование 77% мощностей, а во II квартале 2010 г. представле-

ние о норме опустилось до 72%. В 2001 г. загрузка мощностей при нормальных объемах сбыта составляла 62%.

Темп роста выпуска в мае вырос (после сезонной очистки) до 15 пунктов и вышел в результате на максимум предыдущих кризисных месяцев и уровень среднего значения первого полугодия 2008 г. В I квартале 2010 г. темп роста составлял 10 пунктов, в IV квартале 2009 г. – 9 пунктов. Кризисного максимума достигли и плановые темпы роста выпуска. В мае 2010 г. они сравнялись с планами августа 2008 г.

В мае цены предприятий продолжали увеличиваться. Темп их изменения с начала года находился в пределах +9..+13 пунктов, что определенно свидетельствовало об уверенности производителей в своей рыночной силе (см. *рис. 16*). Из двадцати предшествующих кризисных месяцев в течение двенадцати предприятия были вынуждены снижать цены.

В конце II квартала слабый спрос на промышленную продукцию стал вызывать озабоченность на предприятиях, заставляя корректировать ценовую и кадровую политику, но пока не препятствовал росту выпуска и контролю над запасами готовой продукции.

В июне рост спроса на промышленную продукцию сохранился, но темп его роста остался очень низким, мало отличающимся от нуля. Таким образом, в середине года произошло только прекращение падения продаж. Полноценный рост спроса на промышленную продукцию еще не начался. Ситуация «ни роста, ни снижения» регистрировалась опросами с октября 2009 г., когда баланс изменения спроса впервые в ходе текущего кризиса приблизился к нулю. В результате уже третий квартал подряд в промышленности отсутствовал какой-либо существенный прогресс в динамике продаж.

Подобная неопределенность стала создавать нервозность в оценке предприятиями текущих продаж. До июля 2009 г. доля оценок «нормальные» в течение 8 месяцев пребывала на кризисном дне (удовлетворенность составляла стабильные 23%), затем поднялась на следующий уровень в 35%. Потом настроения в промышленности стали заметно колебаться: удовлетворенность прыгала от 33 до 54% при практически нулевых темпах роста спроса (см. *рис. 7*). Производители, похоже, пытались разобраться, что происходит в экономике и какие объемы спроса адекватны сложившейся ситуации. В итоге во II квартале 2010 г. к отраслевой динамике спроса лучше смогли адаптироваться предприятия черной металлургии (74% были удовлетворены продажами), химии и нефтехимии (71%), а также пищевой промышленности (64%).

Динамика оценок запасов готовой продукции в первом полугодии 2010 г. имела устойчивую положительную тенденцию, демонстрирующую хорошую управляемость запасами в этом кризисе. Только шесть месяцев (с ноября 2008 г. по апрель 2009 г.) промышленность имела высокие излишние накопления на своих складах. В мае 2009 г. баланс оценок вернулся к уровню 2004–2005 гг., а с декабря 2009 г. постепенно снижался к значениям 2006–2007 гг. Проблема запасов готовой продукции, так сильно досаждавшая российской промышленности в 90-е годы XX века, в этом кризисе оказалась самой легко решаемой.

По данным опросов, темп роста выпуска в июне вышел на очередной кризисный рекорд и все больше приближался к значениям этого показателя начала 2008 г. (см. *рис. 17*). Таким образом, промышленность с сентября 2009 г. демонстрировала вполне приличные и стабильные по кризисным временам темпы роста производства. Планы выпуска в первом полугодии 2010 г. сохраняли высокий и относительно устойчивый оптимизм.

В июне предприятия решили вновь прибегнуть к ценовому рычагу для стимулирования сбыта своей продукции и остановили рост отпускных цен, продолжавшийся с начала года. За месяц темп роста цен снизился с кризисного максимума практически до нуля (см. *рис. 16*). Такой значительной корректировки ценовой политики после декабря 2008 г. еще не было. А ценовые планы предприятий с марта стабилизировались на уровне фактических темпов роста в январе – мае, что свидетельствовало о незапланированности июньской корректировки и о желании восстановить прежний рост цен в следующие месяцы.

В июне промышленность продолжила набор персонала, начавшийся в марте. Темп роста занятости все эти месяцы был невысок, но стабилен. Предприятия вели аккуратную политику на рынке труда, отбирая, видимо, самых квалифицированных работников. Но их прогнозы на ближайшие месяцы снизились до шестимесячного минимума. Как показывают расчеты, в 2010 г. предприятия при планировании своей кадровой политики больше ориентируются на прогнозы спроса, чем на планы выпуска. В 2009 г. ситуация была обратной. В 2005–2007 гг. наем работников тоже был привязан к спросу.

Способность предприятий платить по кредитам составляла в середине 2010 г. 81% (среди тех, кто имеет кредиты), но практически не изменилась за два месяца. Худшее значение (мониторинг начался, к сожалению, только с марта 2009 г.) показателя зарегистрировано в апреле 2009 г. Тогда свою способность платить по долгам признали только 50% предприятий, имевших кредиты. А другие 50% самокритично оценили свои способности как недостаточные. Подобное распределение оценок в ответе на такой деликатный и болезненный вопрос говорит, на наш взгляд, о приличной достоверности ответов предприятий. Самая высокая неспособность обслуживать свои кредиты зарегистрирована в апреле – июне 2010 г. в промышленности строительных материалов. Это смогли признать 26% предприятий, имеющих кредиты. На втором месте – машиностроение с 22%, на третьем – леспром (18%). На 100% были уверены в своей кредитоспособности только металлургические заводы.

4.2.3. Третий квартал: оптимизм иссяк

Отсутствие положительных тенденций в динамике продаж дезориентировало предприятия, стало давить на прогнозы и сдерживать рост выпуска в начале второго полугодия.

Интенсивность роста спроса в июле не претерпела существенных изменений и оставалась практически на нулевом уровне: ни определенного роста, ни явного снижения продаж в промышленности не происходило. Подобная динамика продаж регистрировалась опросами с февраля 2010 г. Аналогичная картина складывалась и по исходным (до очистки от сезонности) данным, хотя в этом случае абсолютные уровни несколько выше. Но вывод одинаков: никаких изменений в динамике спроса на промышленную продукцию в первом полугодии предприятиями не отмечено.

Такая ситуация заставила предприятия вновь изменить свои оценки спроса. В результате в июле они улучшились на 13 пунктов (в июне было ухудшение на 17 пунктов) и опять вышли «в плюс» – доля ответов «ниже нормы» опять оказалась в меньшинстве. Этот показатель сохранял с начала 2010 г. высокую волатильность, что свидетельствовало об отсутствии в промышленности устоявшихся оценок текущей ситуации. Неразбериха с государственной промышленной статистикой еще больше усугубляла положение. Отсутствие положительных тенденций в динамике спроса стало

давить и на оптимизм прогнозов предприятий. В июле ожидаемые изменения спроса оказались самыми пессимистичными с начала 2010 г.

В июле в промышленности в целом исчезли избыточные запасы готовой продукции – т.е. доля ответов «ниже нормы» сравнялась с долей ответов «выше нормы». Подобная ситуация была достаточно редкой для последефолтного периода: предприятия все-таки предпочитали иметь небольшой излишек готовой продукции на складах для удовлетворения незапланированных заказов. В середине 2010 г. доля ответов «выше нормы» опустилась до исторического минимума, а доля ответов «нормальные» достигла исторического максимума (см. *рис. 18*). Это стало результатом интенсивного снижения объемов (не путать с оценками!) запасов во II квартале. В III квартале промышленность планировала, несмотря на прогнозы Минэкономразвития, продолжить снижение объемов своих запасов, причем – самое интенсивное в 2010 г.

Слабый спрос начал сильнее сдерживать рост выпуска в российской промышленности. В III квартале его упоминание как помехи росту выпуска увеличилось на 9 пунктов и достигло 61%. На втором месте оставался недостаток оборотных средств, но распространенность этой помехи снизилась до 30%, что стало абсолютным (!) минимумом всего периода мониторинга с 1993 г. Дополняет картину 5%-ное упоминание нехватки кредитов, которое регистрировалось опросами уже два квартала подряд. Третье место недостатка кадров (от этого фактора на протяжении двух кварталов страдала четверть предприятий) свидетельствовало не столько о текущих проблемах промышленности, сколько о высокой готовности предприятий отреагировать на расширение спроса и о том, что предприятия прекрасно помнят о кадровых проблемах предкризисных лет.

После пяти месяцев стабильного и относительно высокого (по кризисным меркам) роста отпускных цен предприятия в июне – июле предприняли попытку активизировать спрос на свою продукцию за счет более умеренного их увеличения. Если в январе – мае 2010 г. цены росли с темпом 11 балансовых пунктов, то в июне – июле темп снизился до 4 б.п. Однако такая корректировка ценовой политики не была плановой. Об этом говорят ценовые планы предприятий. Они до июля включительно сохраняли высокий предполагаемый темп роста цен.

Кадровая политика предприятий в середине 2010 г. формировалась под влиянием двух противоположных тенденций. С одной стороны, отсутствие роста спроса заставляло предприятия быть осторожными при найме работников. С другой – это же отсутствие роста спроса с каждым месяцем увеличивает вероятность его оживления в следующем месяце. Последнее заставляло все сильнее сжиматься пружину готовности промышленности к посткризисному рывку и накапливать для него ресурсы (скорее даже – резервы), причем в первую очередь – самые дефицитные. А таковыми в предкризисные годы были кадры. В результате в начале III квартала предприятия вновь вернулись к прежним (как в марте – мае) темпам увеличения численности работников (см. *рис. 8*).

Оценки текущей численности работников подтвердили подготовку предприятий к росту выпуска. В III квартале в промышленности увеличились масштабы нехватки персонала в связи с ожидаемыми изменениями спроса. Впервые нехватка (т.е. преобладание оценок «менее чем достаточно») была зарегистрирована опросами во II квартале 2010 г. Дефицита же мощностей для посткризисного роста производства в промышленности не было. Баланс оценок мощностей был положителен, т.е. преобладали ответы «более чем достаточно». В III квартале навес избыточных мощностей даже увеличился

по сравнению со II кварталом 2010 г., когда надежд на скорый выход из кризиса было больше.

Борьба за дефицитные кадры заставляла предприятия увеличивать зарплаты. В III квартале 2010 г. нормальный (правда, по оценкам руководителей предприятий) уровень оплаты труда был достигнут на 56% заводов (см. *рис. 3*). В предкризисном 2007 г. этот показатель поднимался до 60%, а в кризисном 2009 г. – падал до 37%. В середине 2010 г. соотношение оценок зарплат работников вышло на предкризисный уровень. Заметим, что именно оценок, а не абсолютных размеров зарплат.

В августе российская промышленность хотя и сохранила прежние темпы роста выпуска, цен, занятости, но ухудшение прогнозов спроса, оценок продаж, планов выпуска и набора персонала, крайне осторожная политика управления запасами свидетельствовали о растущей неуверенности предприятий.

Снизившиеся темпы роста спроса в августе не вышли за пределы коридора около нулевого уровня, в котором пребывали с февраля 2010 г., т.е. роста спроса предприятия не регистрировали уже семь месяцев и привыкли к такой ситуации. Последнее заставило более реалистично оценивать продажи – в августе 63% предприятий посчитали свои объемы сбыта нормальными (рост по сравнению с июлем на 13 пунктов). Впрочем, оценки продаж оставались самым неустойчивым показателем в 2010 г. Прогнозы спроса тоже демонстрировали в августе негативную динамику. И исходные, и очищенные от сезонности ожидания свидетельствовали о готовности промышленности к нулевым темпам роста спроса осенью 2010 г., тогда как в I квартале предприятия ожидали роста продаж с темпом +10...+13 балансовых пунктов. Таким образом, оптимизм начала года постепенно сошел на нет. В августе второй месяц подряд предприятия сообщали об отсутствии на складах излишков запасов готовой продукции в целом по промышленности. Баланс оценок начинал закрепляться в отрицательной зоне, что свидетельствовало о растущем преобладании оценок «ниже нормы» над оценками «выше нормы» и о неуверенности в росте спроса.

Рост выпуска продукции в августе, по оценкам предприятий, сохранился и не потерпел принципиальных изменений по сравнению с предыдущими месяцами 2010 г. Однако в осенние месяцы предприятия планировали перейти к менее интенсивному росту выпуска. Предполагаемый темп роста производства снизился до годового минимума как по исходным, так и по очищенным от сезонности данным.

В августе промышленность еще продолжала удерживать рост своих цен на одном из самых низких в 2010 г. уровне и в целом еще не поддавалась инфляционной лихорадке аномально жарких июля – августа. Но пищевая отрасль, отказывавшаяся от увеличения цен в мае – июне, в августе сообщила о самом интенсивном в 2010 г. их росте.

В августе промышленность вернулась к прежним (+5 пунктов, как в марте – мае) темпам набора работников. Таким образом, предприятия продолжали набор персонала даже при отсутствии роста спроса, при ухудшении прогнозов выпуска и продаж. Но в следующие месяцы эти позитивные процессы предполагалось остановить. Планы изменения занятости на сентябрь – октябрь снизились до годового минимума и стали нулевыми – промышленность планировала свернуть набор персонала.

Доступность кредитов после стабилизации в мае – июне на уровне 65% выросла в августе до 69% – банковская система вновь снизила планку требований к заемщикам из промышленности (см. *рис. 12*). В августе это коснулось главным образом машиностроительных заводов, у которых доступность увеличилась с 64 до 71%. Таков же уро-

вень расположенности банков и к пищевым предприятиям. Но первое место по-прежнему остается за металлургами (78%). Хуже всего относятся банки к легкой промышленности. Средняя минимальная ставка, по которой банки в августе предлагали рублевые займы, опустилась до 13,5% годовых, при нормальной (для предприятий) доступности кредитов она составляла 12,5%.

Способность обслуживать имеющиеся кредиты стабилизировалась в промышленности на уровне 80% (от числа предприятий, имеющих кредиты) с апреля 2010 г. Свою неспособность выполнять обязательства перед банками признавали в этот период 16–19% предприятий. Таким образом, распространенность плохих долгов (заемщиков) в промышленности в целом стала устойчивой. Самый большой риск невозврата кредитов был зарегистрирован в стройиндустрии (31% предприятий), в легкой (29%) и в деревообрабатывающей (25%) отраслях.

Итоговые оценки предприятиями своего реального (не отчетного – для налоговиков) финансово-экономического положения стабилизировались во II и III кварталах 2010 г. (см. *рис. 19*). Подавляющая часть (69%) производителей оценивала свое положение как удовлетворительное, причем доля таких оценок не менялась четыре квартала и вплотную приблизилась к средним значениям этого показателя в предкризисном 2007 г., когда он составлял 73%. Промышленность, таким образом, определенно выбралась с точки зрения финансов из кризисной ямы. Второе место по распространенности оценки предприятиями своего финансово-экономического положения занимали оценки «плохое». Они тоже стабилизировались и составляли в среднем 21% (до кризиса – 10%). В худшие кварталы кризиса доля таких оценок возрастала до 36%. Доля оценок «хорошее» во II и III кварталах 2010 г. вышла на кризисный максимум в 9%, но тоже далека от средних значений 2007 г. (17%).

В сентябре существенных положительных изменений в динамике большинства индикаторов промышленности не произошло. А оценки запасов готовой продукции и политика занятости показали растущую неуверенность предприятий в завтрашнем дне.

В сентябре фактические изменения объемов спроса на промышленную продукцию не претерпели принципиальных изменений. Таким образом, стагнация продаж (темп роста не выходит за пределы интервала –3...+3 пункта) сохранялась в российской промышленности с начала года. Перспективы роста спроса на продукцию тоже улучшились в сентябре по сравнению с августом и тоже не претерпели принципиальных изменений по отношению к предыдущим месяцам 2010 г. Предприятия по-прежнему не видели ощутимых возможностей увеличения продаж своей продукции. При этом удовлетворенность текущими объемами продаж снизилась в сентябре на 6 пунктов, что является скромным изменением после роста на 16 пунктов в предыдущие два месяца (см. *рис. 7*). Промышленность, таким образом, по-прежнему оставалась в некоторой неуверенности относительно того, какие объемы спроса являются адекватными текущей экономической ситуации.

А динамика оценок запасов готовой продукции все определеннее стала свидетельствовать о том, что уверенность предприятий в скором росте продаж с каждым месяцем 2010 г. снижается. Доля ответов «ниже нормы» достигла в сентябре 2010 г. семилетнего (!) максимума. А доля ответов «выше нормы» – абсолютного (1992–2010 гг.!) минимума. В результате баланс опустился до –10 пунктов после –2 и –3 пунктов в предыдущие месяцы. То есть в промышленности преобладание оценок «ниже нормы» стало еще большим. Такого низкого значения баланса оценок запасов не было в российской про-

мышленности с 2000 г., когда предприятия поверили в устойчивость последефолтного роста и перешли от политики минимизации запасов к поддержанию их избытка. В III квартале ситуация развивалась в противоположном направлении. При этом никаких объективных ограничений на пополнение складов в промышленности не было: мощности простаивали, работников хватало, кредиты дешевели, объемы продаж были низкими. Запасы же нужны предприятиям для быстрого выполнения новых (незапланированных) заказов. Таким образом, снижение складских накоплений в 2010 г. – сознательная политика российских производителей, теряющих уверенность в появлении новых заказчиков и в скором переходе от стагнации к осязательному росту спроса.

Промышленность в целом крайне осторожно реагировала до сентября на инфляционный ажиотаж, сгенерированный аномальной жарой. Баланс роста цен изменялся с +6 до +8 пунктов (см. *рис. 16*). Самой определенной была, конечно, реакция пищевых предприятий. Если в июне – июле доля сообщений о неизменности цен составляла в отрасли 92–95%, то в сентябре она опустилась до 62%, а доля сообщений о росте цен подскочила с 2 до 38%. Но планы изменения цен свидетельствовали о желании предприятий в дальнейшем погасить этот инфляционный импульс. В сентябре ценовые намерения не изменились и остались в рамках значений предыдущих семи месяцев. Кроме, естественно, пищевой промышленности, которая была намерена сохранить в октябре – ноябре высокий сентябрьский фактический темп роста цен.

В августе – сентябре промышленность практически свернула набор персонала. Темп роста численности работников снизился до +3 пунктов после +8 в июле и +5 в марте – мае. Предприятия весной и летом 2010 г. начали создавать резерв квалифицированных кадров в ожидании возможного роста спроса, но затягивающийся выход из кризиса заставил их приостановить этот процесс. А в последние месяцы года промышленность планировала вновь начать увольнения.

Одним из результатов активизации кадровой политики предприятий во II и III кварталах 2010 г. стало снижение склонности предприятий к повышению производительности труда. Этот показатель, рассчитываемый на основе планов изменения выпуска и планов изменения численности персонала, снизился до 25%, тогда как в I квартале он составлял 36%. Приведенные проценты можно интерпретировать как долю предприятий в промышленности, готовых увеличивать выпуск быстрее, чем наращивать численность занятых.

Осенью банки продолжили расширять возможности кредитования промышленности, но только за счет снижения предлагаемых предприятиям ставок по кредитам. В сентябре этот показатель снизился в целом по промышленности до 13,2% годовых в рублях после 13,7% в августе. Самые низкие ставки предлагались крупным (свыше 1000 чел. занятых) предприятиям – 11,2%, малому и среднему бизнесу банки готовы были давать кредиты в лучшем случае под 15,7% годовых (см. *рис. 20*).

4.2.4. Четвертый квартал: что же происходит в российской промышленности?

В октябре существенных изменений в динамике спроса не произошло. Баланс показателя остался в коридоре –3...+3 пункта. Девять месяцев подряд темп роста продаж мало отличался от нуля – стагнация спроса продолжалась. Это обстоятельство заставило предприятия менее критично оценить сложившиеся объемы продаж. В августе – сентябре удовлетворенность спросом составляла в российской промышленности в

среднем 58%, что стало кризисным рекордом. Прогнозы спроса в октябре сохранились на сентябрьском уровне – на лучшем уровне предыдущих девяти месяцев. Промышленность сохранила некоторые надежды на рост спроса, но новогодние каникулы снижают оптимизм этих прогнозов.

Запасы готовой продукции в российской промышленности продолжили снижение. В октябре доля ответов «ниже нормы» увеличилась до 22% и в результате достигла максимума с мая 2001 г. (см. *рис. 18*). Тогда, в начале 2001 г., российская промышленность окончательно поверила в устойчивость последефолтного и – главное – небартерного роста спроса и перешла от политики минимизации запасов к поддержанию их избытка. Во второй половине 2010 г. вера в скорое восстановление докризисного роста, наоборот, начала снижаться. Это заставляло все больше предприятий минимизировать свои запасы готовой продукции относительно нормального уровня. В результате роста доли оценок «ниже нормы» и снижения доли оценок «выше нормы» баланс (т.е. их разность) снизился в октябре до –12 пунктов и достиг 10-летнего минимума. Отрицательные балансы были зарегистрированы во всех отраслях, что говорит о повсеместной неуверенности предприятий в начале промышленного роста.

Динамика выпуска в октябре, по оценкам предприятий, тоже не претерпела принципиальных изменений. Баланс остался в коридоре +11...+16 пунктов, в котором пребывал уже восемь месяцев. Производственные планы предприятий сохранились на уровне кризисного максимума. Промышленность еще окончательно не рассталась с надеждами на возобновление более существенного промышленного роста.

Основной помехой росту выпуска оставался низкий спрос, но его упоминание значительно снизилось как после кризисного максимума в январе 2009 г. (69%), так и после III квартала 2010 г. (55%). В конце 2010 г. только 43% предприятий спрос мешал увеличивать выпуск. Недостаток оборотных средств достиг исторического минимума своего сдерживающего влияния на выпуск российской промышленности в III квартале 2010 г., когда, вероятно, скромная вера в рост выпуска сошлась в одной точке с неплохой обеспеченностью собственными ресурсами и ростом доступности банковских кредитов. В IV квартале частота упоминания этого фактора возросла на 5 пунктов.

Самые сильные колебания претерпела в ходе текущего кризиса нехватка кадров. Перед кризисом (в III квартале 2008 г.) от недостатка кадров страдала половина российской промышленности. Затем, во II и III кварталах 2009 г., частота упоминания этой помехи упала до 14%, а к IV кварталу 2010 г. поднялась до 32%. Таким образом, предприятия столкнулись с кадровым голодом уже на этапе стагнации. Сочетание нехватки кадров с динамикой занятости (прекращение найма и намерения перейти к сокращению персонала) свидетельствует о структурных проблемах на рынке труда и о росте аккуратности кадровой политики предприятий.

Неплатежи, которых так опасались в начале кризиса, снижали свое негативное воздействие на российскую промышленность. В конце 2010 г. их влияние упало до 17% после 41% на пике кризиса. А вот импорт, наоборот, постепенно, но пока очень медленно восстанавливает влияние на отечественных производителей. В апогее текущего кризиса сдерживающее влияние импорта упало до 13% после 31% (абсолютный максимум всего мониторинга) в середине 2008 г. За семь кризисных кварталов импорт сумел уже отыграть 10 пунктов и в IV квартале 2010 г. стал мешать 23% предприятий. Заметим, что результатом дефолта и обвальной девальвации рубля 1998 г. было снижение

негативного влияния импорта на российскую промышленность до 3% (III квартал 1999 г., абсолютный минимум).

Ценовая политика предприятий претерпела в октябре существенные изменения. Во-первых, промышленность продемонстрировала самый значительный темп роста цен в ходе текущего кризиса. После сохранения относительно умеренного увеличения цен в июне – сентябре с темпом 4–8 балансовых пунктов октябрьский рост достиг 13 пунктов. Во-вторых, ценовые прогнозы предприятий тоже значительно выросли в октябре после семи месяцев постепенного замедления роста.

Отсутствие позитивных изменений в динамике спроса и выпуска заставило предприятия остановить набор персонала. В октябре темп роста занятости в промышленности уже определенно утратил положительные значения, но пока не стал отрицательным: найм явно прекратился, существенные увольнения еще не начались. Однако планы предприятий свидетельствовали о высокой вероятности сохранения негативных тенденций в динамике занятости. Баланс ожидаемых изменений численности работников в результате семимесячного снижения стал определенно отрицательным и худшим в 2010 г. (см. *рис. 8*).

В ноябре опросы зарегистрировали положительные сигналы из российской промышленности при сохранении ряда негативных факторов. Продолжился рост спроса и выпуска, прогнозы этих показателей остались на кризисном максимуме. Изменение оценок запасов готовой продукции показало подготовку предприятий к более масштабному росту спроса. Но ускорение роста цен и ожидания интенсивного роста издержек (скорее всего – из-за увеличения страховых взносов) должно негативно сказаться на продажах. Замедлилась положительная динамика в доступности кредитов.

Исходные (не очищенные от сезонности) данные о динамике спроса опять показали нулевой рост в ноябре. Такая ситуация со сбытом сохранилась в промышленности с августа. Однако после очистки от сезонного и календарного факторов темп роста продаж приобрел положительное значение: спрос рос, при этом темп роста в октябре и ноябре 2010 г. – максимальный для текущего кризиса. Аналогичная ситуация складывается и с прогнозами продаж. В преддверии новогодних каникул предприятия ожидали снижения продаж своей продукции, что становится привычным и для производителей, и для потребителей. Но очистка от сезонности показала сохранение в промышленности самого высокого для кризиса уровня оптимизма в прогнозах спроса. Положительная динамика фактических продаж и прогнозов стабилизировала оценки удовлетворенности спросом. После августовского взлета до 62% колебания доли нормальных оценок продаж постепенно стали затухать и закрепились на уровне 58% (см. *рис. 7*).

В ноябре предприятия отказались от минимизации запасов готовой продукции и вновь перешли к поддержанию их разумного избытка. В течение предыдущих пяти месяцев доля оценок «ниже нормы» медленно, но устойчиво росла за счет снижения доли ответов «выше нормы». В результате баланс оценок запасов стал отрицательным и снизился до десятилетнего минимума. Промышленность явно утрачивала веру в скорое восстановление роста спроса и минимизировала свои складские накопления, предназначенные для быстрого удовлетворения заказов новых покупателей. Такой политики управления запасами готовой продукции предприятия придерживались в 90-е годы XX века. А своего апогея она достигла после августа 1998 г., когда растущий спрос и отсутствие веры в устойчивость последефолтного восстановления промышленности довели баланс оценок запасов до рекордных –25...–21 пункта во второй половине 1999 г.

В ноябре баланс оценок запасов стал нулевым после –11 пунктов в октябре. Сохранение этой тенденции в следующие несколько месяцев будет означать, что промышленность обрела веру в скорый выход из кризиса. Хотя нельзя исключить и того, что рост излишков запасов был связан с отказом от умеренной ценовой политики и с переходом (возможно – вынужденным) к более интенсивному увеличению цен.

Данные о динамике выпуска продемонстрировали увеличение темпа роста производства в ноябре еще на несколько балансовых пунктов и выход показателя на очередной кризисный максимум. Исходные планы выпуска перед Новым годом подверглись серьезной негативной корректировке, которая была сглажена очисткой от сезонности. В результате планируемый темп роста выпуска остался одним из самых высоких для текущего кризиса.

Загрузка производственных мощностей свидетельствует о росте интенсивности использования станков и оборудования в промышленности. В IV квартале 2010 г. этот показатель вырос до 68% и вышел на уровень конца 2005 г. Впрочем, со II квартала 2010 г. загрузка увеличилась только на 3 процентных пункта (см. *рис. 14*).

В этот же период не менялись и оценки избыточности мощностей. В промышленности сохраняется навес излишнего по отношению к предполагаемому спросу оборудования на уровне 13 пунктов. При этом 71% предприятий имели нормальную, по их мнению, обеспеченность мощностями для возможного роста спроса на свою продукцию. Последний показатель вышел на предкризисный уровень.

В ноябре темп роста цен увеличился еще на несколько пунктов и достиг кризисного максимума – так интенсивно отпускные цены предприятий не росли с августа 2008 г. После относительно умеренного роста цен в июне – сентябре промышленность с октября демонстрировала их рекордный рост. А судя по прогнозам, предприятия были готовы и дальше увеличивать свои цены в ущерб, скорее всего, объемам сбыта. Действительно, темпы роста продаж были все еще крайне незначительны и не давали промышленности достаточных оснований для демонстрации своей рыночной силы. Более того, сравнение изменений спроса и цен показало, что в ноябре опережающий рост цен относительно роста спроса был зарегистрирован в промышленности уже на 29% предприятий, тогда в предыдущие (кроме первых – самых инфляционных) месяцы 2010 г. такое соотношение изменений спроса и цен отмечалось только у 18–22% предприятий.

Поскольку традиционный новогодний скачок цен и тарифов должен был наступить только в январе 2011 г., остается предположить, что промышленность готовилась к росту тарифа страховых взносов (бывшего ЕСН). По данным специального опроса ИЭП им. Е.Т. Гайдара, проведенного в мае 2010 г., повышение отпускных цен будет самой распространенной реакцией предприятий на это налоговое нововведение. Так планировали поступить 70% ответивших. И, похоже, в ноябре предприятия уже начали превентивно увеличивать цены, снижая эффективность антиинфляционной политики властей. Второй по распространенности реакцией на рост страховых платежей должно стать снижение прибыли предприятий, третьей – снижение социальных расходов на персонал.

Интенсификация фактического роста цен и намерение сохранить его подкреплялись прогнозами роста издержек. В ноябре в российской промышленности был зарегистрирован самый высокий предполагаемый рост издержек за последние семь лет. Баланс этого показателя вырос за квартал на 26 пунктов и достиг +50 (см. *рис. 21*).

В ноябре промышленность в целом не ухудшила ситуацию на российском рынке труда за счет сокращения персонала. Темп изменения показателя не снизился, как мож-

но было ожидать по октябрьским прогнозам, до явно отрицательных значений. Он остался в нулевой зоне, что показало прекращение найма, но не говорило о начале ощутимых увольнений. Предприятия, похоже, не могли определиться со своей кадровой политикой. Добавило неопределенности и отсутствие положительной динамики продаж. Если во II квартале 2010 г. промышленность избавилась (в результате как увольнений, так и роста надежд на рост спроса) от навеса избыточной рабочей силы, в III квартале определенно заявила о недостатке кадров, то в IV квартале эта положительная для периода кризиса тенденция было сломлена. Недостаток кадров снизился на 7 пунктов и почти исчез. Планы изменения численности работников вышли в ноябре на годовой минимум. Сокращения планировались во всех отраслях, кроме леспрома. Самые интенсивные – в стройиндустрии и машиностроении.

В конце года ситуация в российской промышленности формировалась под влиянием противоречивых тенденций. С одной стороны, очищенные от сезонности данные о динамике спроса и выпуска показали достижение очередных кризисных рекордов. Не ухудшилась (как ожидалось) ситуация с занятостью. С другой стороны, по-прежнему планировалось сокращение персонала. Прекратился рост доступности кредитов.

Исходные данные о динамике спроса в декабре не изменились: темп роста показателя остался в нулевой зоне. Таким образом, в целом по промышленности почти всё второе полугодие доля сообщений о росте продаж уравнивалась долей сообщений об их снижении. Но формальные методы очистки от сезонности показали в декабре 2010 г. увеличение темпов роста спроса. В результате этот показатель достиг кризисного максимума и вышел на уровень своих предкризисных значений.

Явное улучшение динамики спроса в декабре не сказалось на оценках его объемов. Удовлетворенность спросом сохранилась на уровне предыдущих месяцев (см. *рис. 7*). Это, впрочем, тоже неплохо, поскольку во II и III кварталах года доля нормальных оценок спроса была подвержена сильным колебаниям, что свидетельствовало о неуверенности предприятий в том, какие объемы продаж считать адекватными сложившимся экономическим условиям. В конце года ситуация для предприятий стала, похоже, более понятной.

Несмотря на то что темпы роста выпуска по исходным ответам предприятий демонстрировали во втором полугодии удивительную стабильность, пребывая с мая в коридоре +13...+20 пунктов (а исключив октябрь и ноябрь, получим уникальный коридор +18...+20), процедуры очистки от сезонности оживляли такую однообразную картину. В результате в декабре были получены самые высокие темпы роста выпуска в ходе текущего кризиса.

С начала последнего квартала года промышленность принципиально изменила свою ценовую политику и перешла к стабильному увеличению отпускных цен. Если в III квартале баланс изменения цен составлял 6 пунктов, то в IV квартале этот показатель вышел в среднем на 17 пунктов. Лидером по интенсивности повышения своих цен в последние три месяца года стала не пищевая промышленность, а легкая и химическая отрасли.

Ценовые планы предприятий в декабре тоже принципиально изменились. Промышленность, как в докризисные времена, планировала значительный рост своих цен в первые месяцы нового года (см. *рис. 16*). Даже, наверное, в ущерб объемам сбыта. Но увеличение налогового бремени не оставляло, похоже, предприятиям другого выхода.

Такого резкого пересмотра ценовых планов не было в российской промышленности с сентября 1998 г.

В конце года промышленность, несмотря на явное намерение в предыдущие месяцы сократить персонал, удержала в целом численность занятых на прежнем уровне – ни значительного найма, ни массовых увольнений не было. В декабре перестал увеличиваться и пессимизм планов. Если в ноябре он достиг годового (2010 г.) максимума (т.е. ожидалось самые значительные увольнения), то в декабре баланс планов улучшился на 5 пунктов, хотя и остался отрицательным: промышленность все-таки ожидает сокращения персонала.

В IV квартале 2010 г. оценки (не абсолютные размеры!) зарплат рабочих и специалистов вышли на докризисный уровень. 59% руководителей предприятий считали уровень оплаты труда своих работников нормальным, а 36% – «ниже нормы» (см. *рис. 9*). Аналогичное соотношение было получено в 2007 г. и в начале 2008 г. На пике кризиса оценки поменялись местами: нормальной зарплату подчиненных признавали только 37%, «ниже нормы» – 59% руководителей.

В конце 2010 г. прекратился рост доступности кредитов. Доля нормальных оценок этого показателя во втором полугодии стабилизировалась на уровне 66%. Банки, таким образом, перестали смягчать условия кредитования реального сектора в условиях сохраняющейся неопределенности. Подтверждает этот вывод и стабилизация на уровне 13% предлагаемой банками ставки по рублевым кредитам в целом по промышленности. Причем для малых и средних предприятий ставка заморожена на уровне 15,0–15,5%, для крупных – на уровне 11–12% годовых.



Рис. 7. Динамика основных оценок платежеспособного спроса

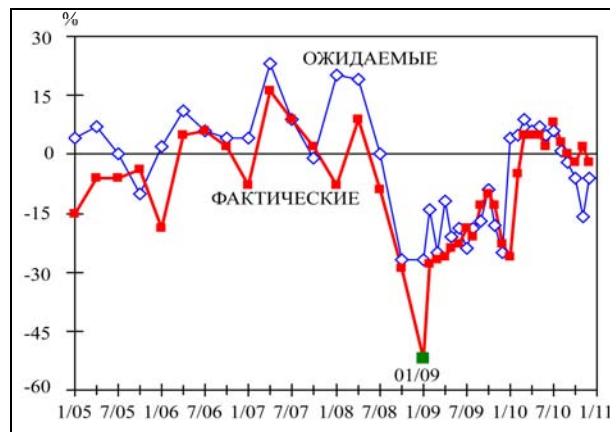


Рис. 8. Изменения занятости (баланс = % роста – % снижения)

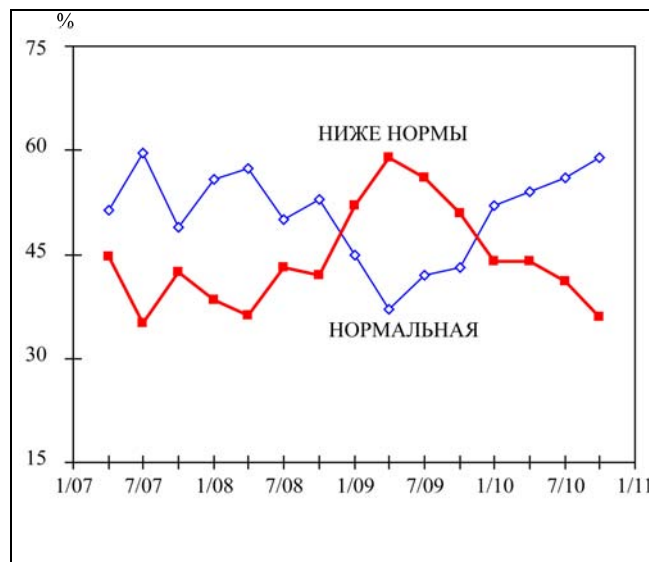


Рис. 9. Оценка руководителями предприятий зарплат рабочих и специалистов

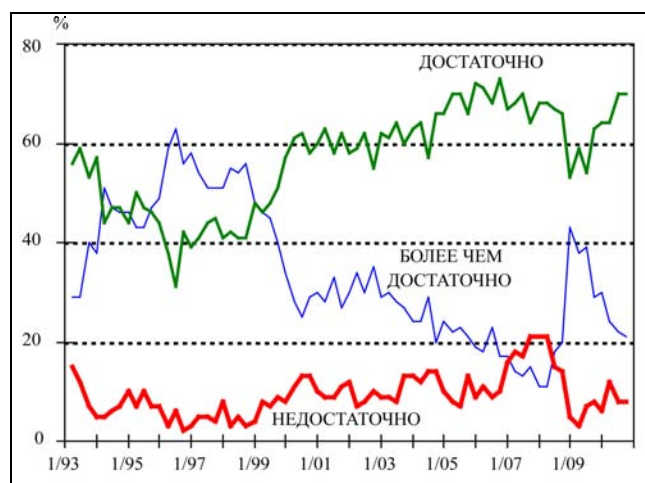


Рис. 10. Доля предприятий с избыточными, достаточными и недостаточными мощностями

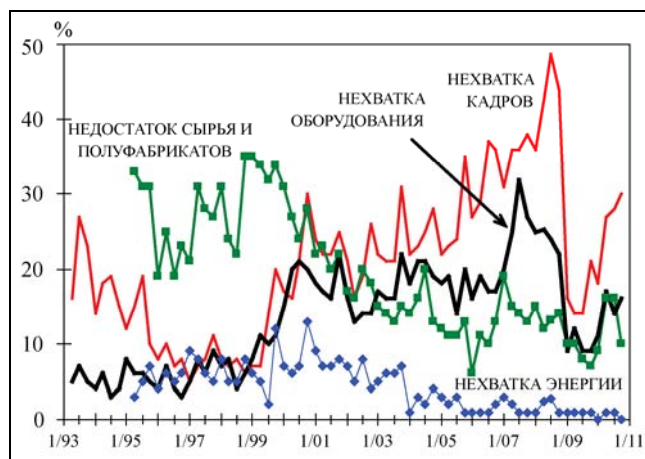


Рис. 11. Ресурсные помехи росту производства

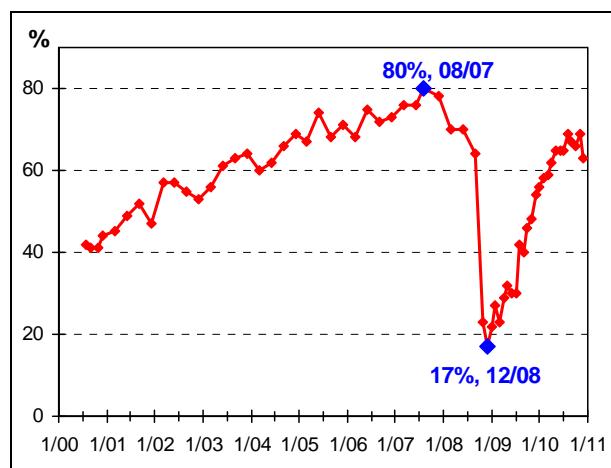


Рис. 12. Доля предприятий с нормальной доступностью кредитов

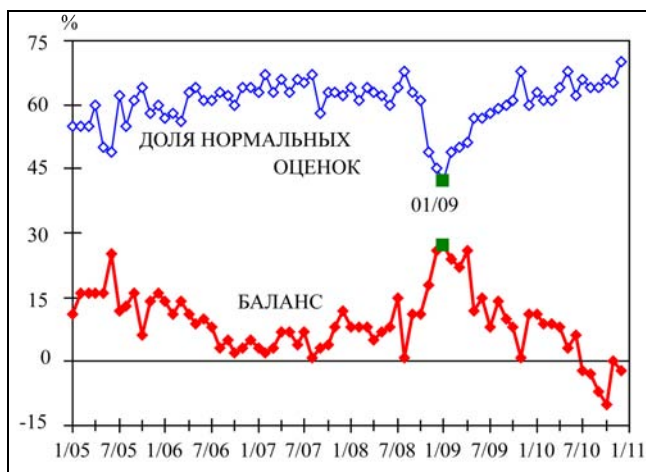


Рис. 13. Баланс оценок запасов готовой продукции
(баланс = % выше нормы – % ниже нормы)

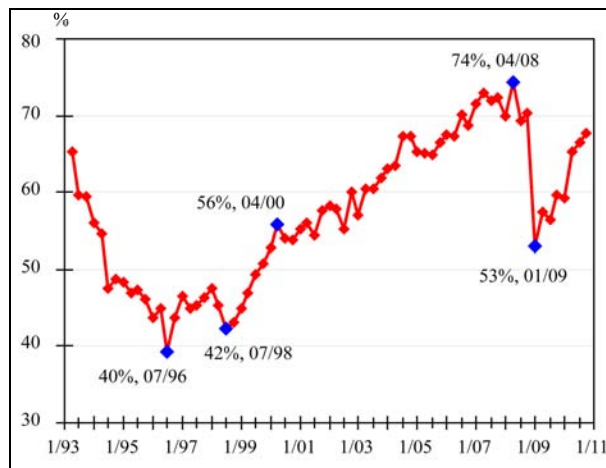


Рис. 14. Загрузка производственных мощностей в промышленности, %

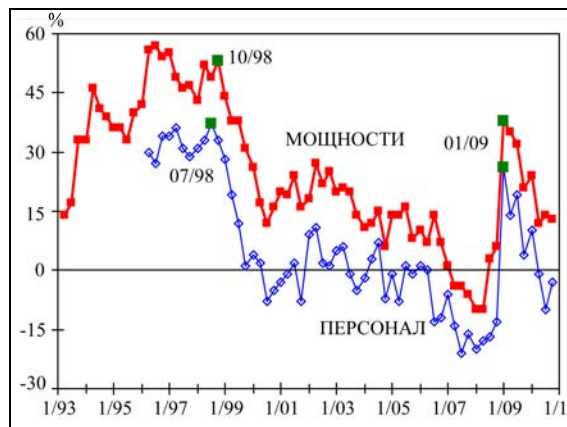


Рис. 15. Балансы оценок мощностей и персонала (баланс = «более чем достаточно» – «менее чем достаточно»)

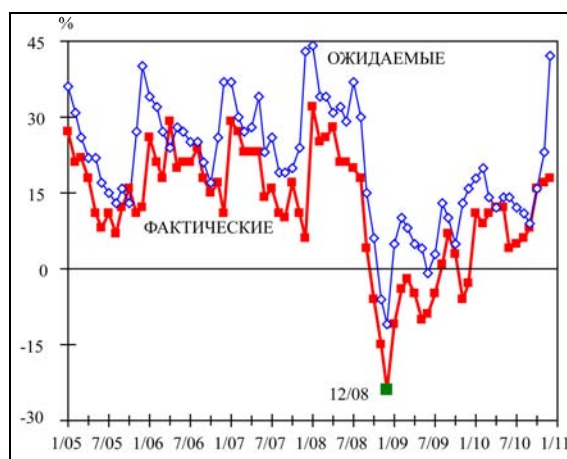


Рис. 16. Изменения отпускных цен (баланс = % роста – % снижения)

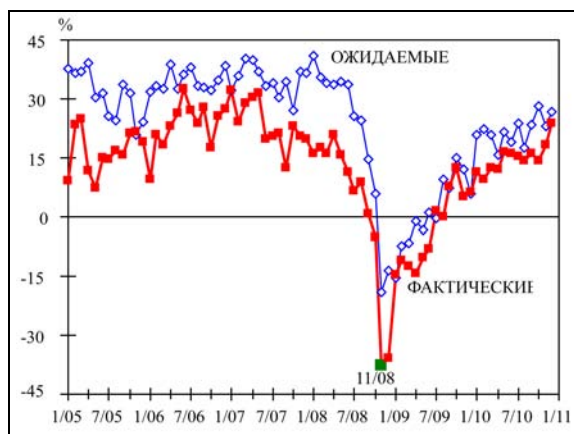


Рис. 17. Изменения производства
(баланс = % роста – % снижения)

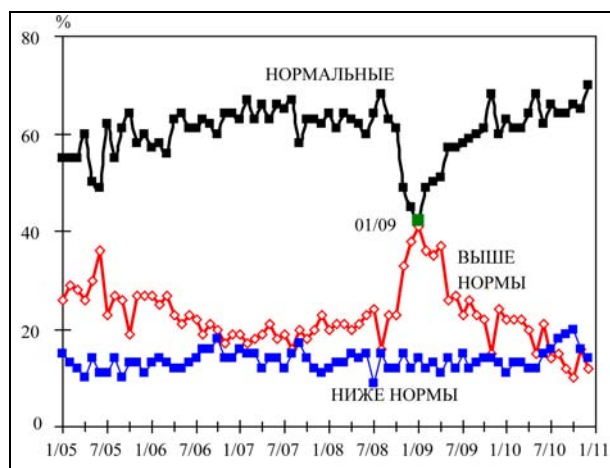


Рис. 18. Динамика оценок запасов готовой продукции

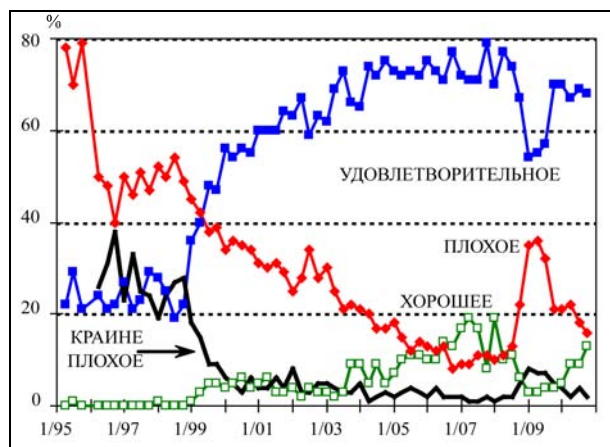


Рис. 19. Оценки экономического положения предприятий

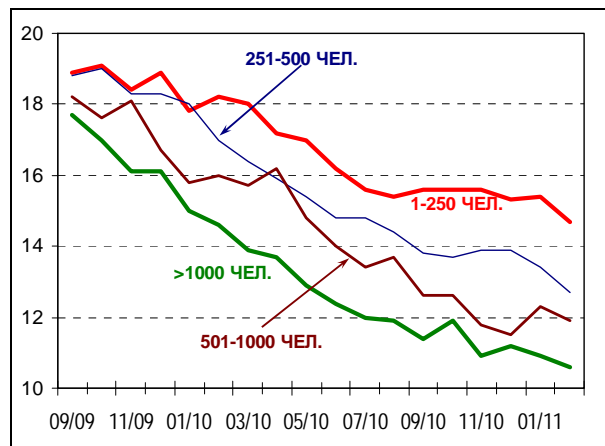


Рис. 20. Динамика средней минимальной ставки по рублевым кредитам для предприятий разных размеров, % годовых

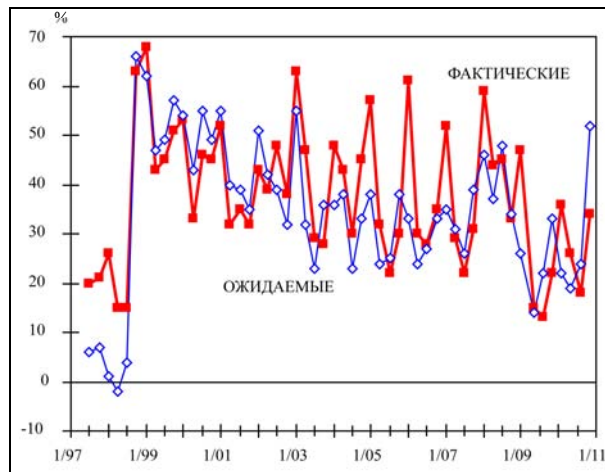


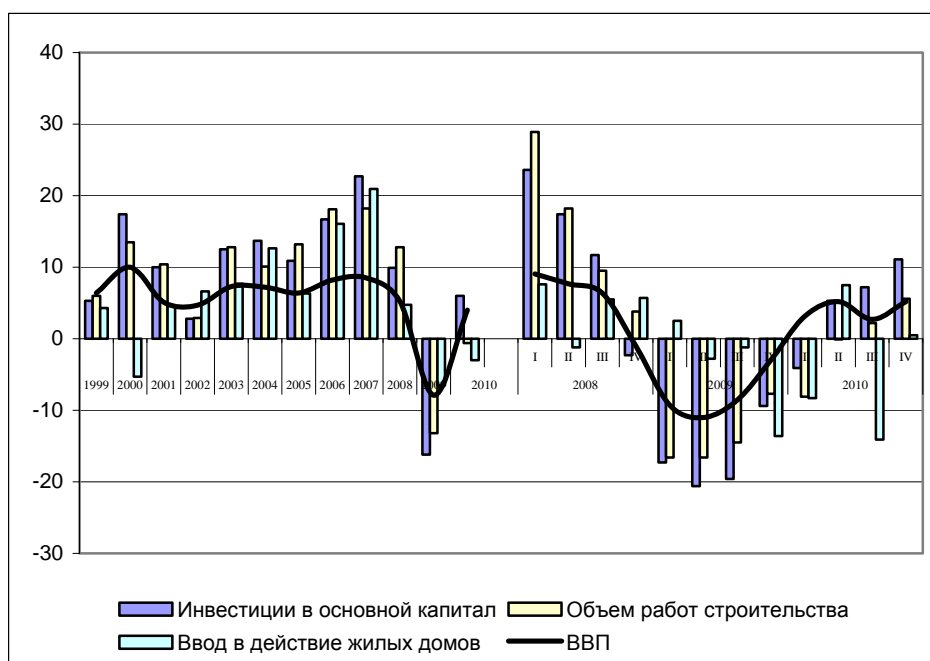
Рис. 21. Изменения себестоимости (баланс = % роста – % снижения)

4.3. Инвестиции в реальный сектор экономики

4.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал

По мере улучшения внутренней экономической конъюнктуры в 2010 г. происходило постепенное изменение ситуации в инвестиционном секторе. Пик инвестиционного кризиса был пройден в первой половине 2009 г., и с III квартала наблюдалась тенденция к ослаблению спада инвестиций, в том числе по мере улучшения финансового состояния предприятий. Если в 2009 г. сужение масштабов инвестиционной деятельности протекало очень быстро и при уменьшении объема ВВП на 7,9%, сокращение инвестиций достигло 16,2%, то во II–IV кварталах 2010 г. динамика инвестиций вышла в область положительных значений и по темпам опережала рост ВВП. В целом за 2010 г. прирост инвестиций в основной капитал составил 6,0% при увеличении ВВП на 4,0% относительно предыдущего года (рис. 22). Динамика инвестиций в основной капитал

довольно существенно дифференцирована по крупным и малым предприятиям. Если кризис 2008 г. в начальной фазе привел к критически низким показателям инвестиционной активности именно малых предприятий, то в 2009 г. инвестиционная деятельность в сегменте малого бизнеса явилась фактором, который ослаблял масштабы падения инвестиций в экономику в целом. Государственная финансовая поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в 2010 г. являлась одним из приоритетов. В 2010 г. общий объем бюджетных ассигнований, выделенных на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, составил 17,97 млрд руб. Основной акцент в государственной программе поддержки предпринимательства сделан на развитие инновационных малых предприятий и организаций, а также компаний, осуществляющих модернизацию производства. Другим направлением поддержки малого и среднего предпринимательства является антикризисная программа кредитования через Внешэкономбанк. За 2010 г. в сегменте малых предприятий инвестиции в основной капитал выросли на 8,0% (в 2009 г. – снизились на 13,5%), а их доля в общем объеме инвестиций в экономику поднялась до 32,1% против 27,2% в предыдущем году. Заметим, что прирост инвестиций в основной капитал крупных предприятий в 2010 г. составил 5,1%. При свертывании масштабов инвестиционной активности крупных предприятий в 2009 г. на 17,5% к показателю предыдущего года объемы инвестиций в основной капитал в 2010 г. составляли 86,7% от показателя 2008 г.



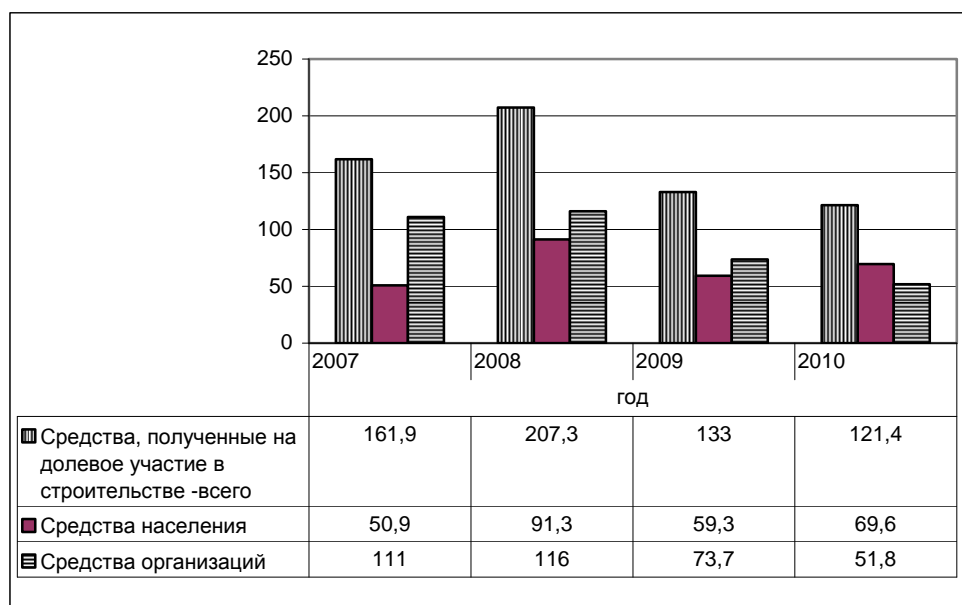
Источник: Росстат.

Рис. 22. Темпы прироста ВВП, инвестиций в основной капитал, объемов работ в строительстве и ввода в действие жилых домов по кварталам в 1999–2010 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Характерной чертой 2009–2010 гг. явилось сокращение ввода в действие общей площади жилых домов. Сокращение вводов в действие жилой площади наблюдается со II квартала 2009 г. и по итогам года оно составило 6,5%. В 2010 г. ввод жилой площади

сократился на 3,0% относительно 2009 г. и составил 58 млн кв. м. На ситуацию 2010 г. негативное влияние оказало резкое сокращение заделов жилищного строительства в 2008–2009 гг. Кроме того, существенно ухудшилась ситуация с финансированием жилищного строительства. В 2009 г. средства, полученные на долевое участие в строительстве, сократились на 74,3 млрд руб., в том числе средства населения – на 32,0 млрд руб. по сравнению с 2008 г.

Доля вложений в жилищное строительство в структуре инвестиций в основной капитал в целом по экономике в 2010 г. снизилась до 1,9% против 2,6 и 3,3% в 2009 и 2008 гг. При сокращении абсолютных объемов инвестиций в строительство жилья в 2010 г., в отличие от 2009 г., отмечалось повышение объемов и доли средств населения в финансировании долевого жилищного строительства при сокращении средств организаций (рис. 23). В 2010 г. средства населения в финансировании долевого строительства жилья составили 69,6 млрд руб. и на 10,3 млрд превысили показатель предыдущего года, средства организаций сократились на 21,9 млрд руб. При этом отметим, что за 2010 г. ввод жилой площади населением за счет собственных и заемных средств составил 25,3 млн кв. м, что на 3,2 млн кв. м ниже уровня предыдущего года, в то время как ввод за счет средств организаций увеличился на 1,5 млн кв. м.



Источник: Росстат.

Рис. 23. Средства, полученные на долевое участие в строительстве в 2007–2010 гг., млрд руб.

При сложившейся динамике инвестиций и работ в строительстве расходы на строительство жилищ в 2010 г. составили 372,3 млрд руб. при сохранении тенденции к сокращению их доли в структуре инвестиций в основной капитал. При увеличении объемов производственного строительства отмечается и рост доли расходов на строительство зданий, при этом доля расходов на приобретение машин и оборудования стабилизировалась (табл. 11). Заметим, что при неустойчивой динамике отечественного производства капитальных товаров инвестиции на приобретение импортных машин,

оборудования, транспортных средств (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности) в 2010 г. составили 378,9 млрд руб., или 18,0% общего объема инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства, против 371,8 млрд руб., или 20,7% в 2009 г.

Таблица 11

Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов в 2008–2010 гг. (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности), % к итогу

	Млрд руб.			% к итогу		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Инвестиции в основной капитал – всего	6272,1	5769,8	6413,7	100	100	100
В том числе:						
в жилища	467,2	343,5	372,3	7,5	6,6	5,8
в здания (кроме жилых) и сооружения	3286,8	3221,2	3495,8	52,4	53,8	54,5
в машины, оборудование, транспортные средства	2071,3	1798,2	2109,6	33,0	32,2	32,9
прочие	446,8	406,9	436,0	7,1	7,4	6,8

Источник: Росстат.

Тенденция к абсолютному сокращению масштабов бюджетного финансирования инвестиций в основной капитал, действующая в 2008–2009 гг., в 2010 г. приостановилась, однако продолжилось снижение доли участия субъектов Федерации (табл. 12). В 2010 г. за счет бюджетных средств было профинансировано 1242,7 млрд руб. инвестиций в основной капитал, или на 1,9 млрд больше, чем в предыдущем году. Причем объемы финансирования инвестиций из средств федерального бюджета увеличились на 19,2 млрд руб. по сравнению с 2009 г. и составили 642,1 млрд руб., что и компенсировало сокращение расходов на инвестиционные цели бюджетных средств субъектов Российской Федерации.

Таблица 12

Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования, % к итогу (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности)

	2008	2009	2010	В том числе		
				I квартал	1-е полугодие	Январь–сентябрь
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования:						
собственные средства	39,5	37,1	41,2	45,1	44,9	43,0
из них:						
прибыль	18,5	14,8	14,7	15,0	16,3	16,0
привлеченные средства	60,5	62,9	58,8	54,9	55,1	57,0
из них:						
кредиты банков	11,8	10,3	8,7	9,5	9,2	9,1
в том числе иностранных банков	3,0	3,2	2,0	3,2	2,8	2,7
заемные средства других организаций	6,2	7,4	5,6	6,4	6,6	6,6
бюджетные средства:	20,9	21,9	19,4	12,9	15,5	17,4
федерального бюджета	8,0	11,5	10,0	5,5	7,6	8,5
бюджетов субъектов Российской Федерации	11,3	9,2	8,2	6,6	7,1	7,8
Прочие	21,2	23,0	24,8	25,9	23,4	23,6
Из них средства, полученные на долевое участие в строительстве	3,5	2,6	1,9	2,0	2,2	2,0
В том числе средства населения	1,9	1,3	1,1	1,0	1,1	1,1
Из общего объема инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа	4,3	4,3	3,8	5,8	5,3	4,8

Источник: Росстат.

Государственный спрос на продукцию и услуги российских предприятий поддерживался через реализацию запланированных инвестиционных проектов в сфере транспорта, телекоммуникаций и т.д., осуществляемых в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) и ФЦП, а также крупных инфраструктурных проектов Инвестфонда. Причем расходы в рамках федеральных целевых программ были либо сохранены на запланированном ранее уровне, либо минимально снижены.

В соответствии с уточненным на 01.01.2011 г. перечнем строек и объектов для федеральных государственных нужд, утвержденным Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 г. № 2130-р и включенным в федеральную адресную инвестиционную программу на 2010 г., предусматривалось выделение государственных инвестиций на строительство 2039 строек, объектов. Намечался ввод в действие в 2010 г. 1036 объектов, из которых в январе – декабре 2010 г. было введено 254 объекта на полную мощность и 31 объект частично. Кроме того, введено 5 объектов на полную мощность и 25 объектов частично из числа предусмотренных к вводу в последующие годы.

С учетом всех внесенных изменений на строительство объектов и реализацию мероприятий, включенных в ФАИП, в 2010 г. были предусмотрены средства федерального бюджета в размере 651,5 млрд руб.: на финансирование программной части ФАИП в размере 321,9 млрд руб. (49,4% общего объема ФАИП), на внепрограммную часть – 231,9 млрд руб. (35,6%) и на финансирование специальных работ, входящих в государственный оборонный заказ, – 97,7 млрд руб. (15,0%).

По сравнению с 2009 г. общее увеличение средств федерального бюджета на эти цели составило 50,2 млрд руб., в том числе в рамках программной части ФАИП – 23,0 млрд руб. и непрограммной части – 34,1 млрд руб.

В соответствии с данными Росстата, по стройкам и объектам ФАИП (без учета специальных работ, входящих в государственный оборонный заказ), по которым Федеральной службой государственной статистики ведется наблюдение, уровень финансирования бюджетных ассигнований в 2010 г. составил 380,3 млрд руб., или 71,3% годового лимита (табл. 13). В 2010 г. полностью профинансирован 1341 объект, техническую готовность от 51,0 до 99,9% имели 435 объектов. Существенно выше, чем в целом по стройкам и объектам для государственных нужд, профинансирован годовой лимит государственных капитальных вложений в транспортном (94,2%), агропромышленном (77,9%) и специальном (79,1%) комплексах. В социальном комплексе бюджетные ассигнования профинансированы в пределах 54,2%. В 2010 г. заказчиками использовано государственных капитальных вложений в размере 344,1 млрд руб., или 62,9% годового лимита средств, предусмотренных на их строительство.

В территориальном разрезе использование лимита средств, предусмотренных на финансирование строек и объектов ФАИП, выше среднего по России зафиксировано в Северо-Западном, Уральском, Сибирском, Приволжском и Дальневосточном федеральных округах. В Центральном федеральном округе освоение бюджетных инвестиций значительно ниже среднего показателя (табл. 14).

Медленные темпы восстановления внутреннего рынка и доходов экономики обусловили сохранение тенденции на ориентацию использования собственных средств на финансирование инвестиционных программ. В 2010 г. собственные средства предприятий, использованные на инвестиционные цели, составили 2644,7 млрд руб. против 2092,0 млрд руб. в предыдущий год, их доля повысилась с 37,1 до 41,2%. В структуре

привлеченных средств для финансирования инвестиций в основной капитал усилилась тенденция к сужению участия банковского и заемного капитала. В 2010 г. из 2769,0 млрд руб. привлеченных средств 559,2 млрд руб., или 14,8%, приходилось на банковские кредиты против 18,4% в 2008 г.

Таблица 13

Объекты, предусмотренные федеральной адресной инвестиционной программой, и объемы государственных капитальных вложений в январе – октябре 2010 г. (без учета строек и объектов, входящих в государственный оборонный заказ)

	Количество объектов на 2010 г.		Введено в действие в январе – октябре 2010 г.		Лимит государственных капитальных вложений на 2010 г.		Профинансировано из федерального бюджета в 2010 г.	Использовано инвестиций за счет всех источников финансирования в 2010 г.
	всего	в т.ч. со сроком ввода в 2010 г.	на полную мощность	частично	всего	в т.ч. из федерального бюджета		
	единиц				млрд руб.			
Всего	2039	1036	259	56	547,7	531,3	380,3	344,1
В том числе:								
транспортный комплекс	415	230	59	16	201,1	195,7	184,3	160,2
агропромышленный комплекс	198	89	42	12	7,0	6,8	5,3	5,4
специальный комплекс	277	122	32	4	30,6	28,2	22,3	21,0
социальный комплекс	1073	561	122	24	289,6	286,7	155,3	142,3
другие объекты	76	34	4	-	19,4	13,9	13,1	15,1

Источник: Росстат.

Таблица 14

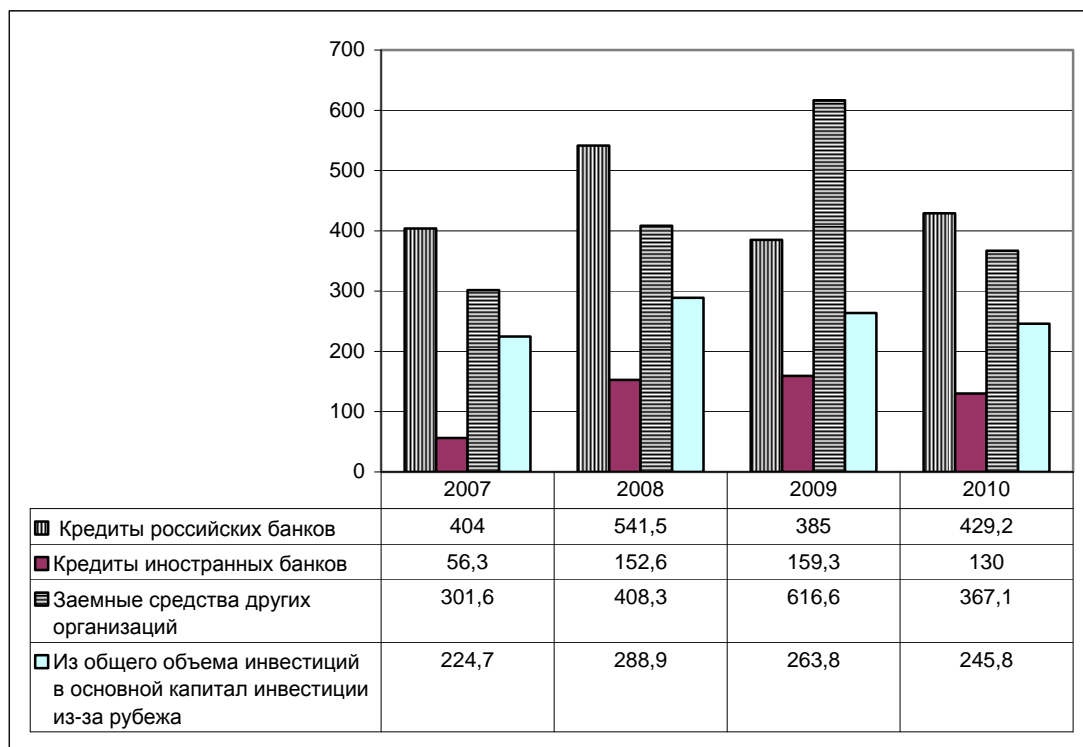
Использование средств по стройкам и объектам для федеральных государственных нужд в 2010 г.

	Лимит ассигнований за счет всех источников, млрд руб.	Лимит государственных инвестиций на год, млрд руб.	Фактически использовано за счет всех источников финансирования	
			млрд руб.	в % от лимита на год
Российская Федерация	547,5	531,3	344,2	62,9
Центральный ФО	252,6	250,1	101,7	40,2
Северо-Западный ФО	64,2	63,9	64,9	101,2
Южный ФО	72,0	70,8	44,1	61,2
Северо-Кавказский ФО	11,1	10,9	7,9	70,6
Приволжский ФО	28,6	26,9	23,4	82,0
Уральский ФО	5,1	4,7	4,6	89,7
Сибирский ФО	21,7	21,0	20,5	94,4
Дальневосточный ФО	92,5	83,0	77,1	83,3

Источник: Росстат.

В 2009 г. абсолютное сокращение объемов кредитов банков на инвестиции полностью определялось свертыванием деятельности российских банков. Прирост кредитов иностранных банков и активное заимствование средств других организаций явились факторами, сдерживающими углубление кризиса на инвестиционном рынке. В 2010 г. ситуация изменилась: с адаптацией банковского сектора к новым реалиям и восстано-

лением деловой активности рост кредитов отечественных банков полностью перекрыл сокращение объемов кредитов иностранных банков (рис. 24).



Источник: Росстат.

Рис. 24. Динамика привлеченных средств на финансирование инвестиций в основной капитал в 2007–2010 гг., млрд руб.

В результате доля инвестиций в основной капитал, поступивших из-за рубежа, в общем объеме инвестиций в основной капитал в 2010 г. понизилась до 3,8% против 4,3% в предыдущем году. Существенное влияние на объемы инвестиций оказало изменение структуры и динамики поступления иностранных инвестиций. Хотя по итогам 2010 г. поступление иностранных инвестиций в российскую экономику, по данным Росстата, достигло 114,7 млрд долл. и увеличилось на 40,1% относительно 2009 г., доля прямых инвестиций в структуре поступивших инвестиций сократилась до 12,1% против 19,4% годом ранее. Прямые иностранные инвестиции в 2009 г. сократились на 13,2% относительно предшествующего года.

Ситуация усугублялась усилением чистого оттока капитала. По предварительной оценке ЦБ России, в 2010 г. чистый вывоз частного капитала составил 38,3 млрд долл. (табл. 15).

При общей тенденции к ослаблению инвестиционной активности в 2009–2010 гг. обозначилось изменение роли институциональных инвесторов. При общей тенденции к сокращению доли вложений в государственную собственность доля инвестиций в частную собственность повысилась в 2010 г. на 3,0 и 7,7 п.п. по сравнению с 2009 и 2008 гг. соответственно. Очевидно, что частный отечественный бизнес ориентировался на сохранение позиций и на внутреннем, и на внешнем рынках, тем более что развитие этой

тенденции протекало при сокращении и объемов, и доли инвестиций предприятий иностранной и совместной иностранной и российской собственности в общем объеме инвестиций (табл. 16).

Таблица 15

Чистый ввоз/вывоз капитала частного сектора, по данным платежного баланса, млрд долл.

	Чистый ввоз/вывоз капитала частного сектора, всего	В том числе	
		чистый ввоз/вывоз капитала банками	чистый ввоз/вывоз капитала нефинансовыми предприятиями и домашними хозяйствами
2007 г.	82,4	45,8	36,6
2008 г.	-132,8	-56,9	-75,8
I квартал	-23,7	-9,9	-13,7
II квартал	40,7	22,1	18,6
III квартал	-19,3	-13,5	-5,8
IV квартал	-130,5	-55,6	-74,9
2009 г.	-56,9	-30,4	-26,6
I квартал	-35,0	-6,9	-28,1
II квартал	3,4	-5,9	9,2
III квартал	-33,8	-27,5	-6,3
IV квартал	8,5	10,0	-1,4
2010 г. (оценка)	-38,3	11,4	-49,7
I квартал	-14,7	0,8	-15,5
II квартал	2,8	6,8	-4,0
III квартал	-3,7	10,0	-13,7
IV квартал	-22,7	-6,2	-16,5

Источник: ЦБ России.

Таблица 16

Структура инвестиций в основной капитал по формам собственности в 2008–2010 гг., % к итогу (без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами)

	2008	2009	2010
Инвестиции в основной капитал	100	100	100
Из них по формам собственности:			
российская	79,4	80,8	83,9
государственная	23,3	24,9	23,5
федеральная	13,3	15,4	15,2
субъектов Российской Федерации	9,9	9,4	8,1
частная	37,5	42,2	45,2
смешанная российская	12,8	8,8	9,9
собственность государственных корпораций		-	1,3
иностранная	9,6	8,9	6,2
совместная российская и иностранная	11,0	10,3	9,9

Источник: Росстат.

В 2010 г. структурные сдвиги инвестиций в основной капитал определялись повышением доли промышленности в общем объеме инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства) до 45,1% против 43,2% в 2009 г. и 40,9% в 2008 г. При этом наблюдалась довольно существенная дифференциация темпов по ви-

дам экономической деятельности. Инвестиции в основной капитал добывающих производств в 2010 г. выросли на 8,9%, обрабатывающих – на 3,3%, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – на 24,1%. В большинство видов экономической деятельности инвестиции оставались существенно ниже предкризисного уровня (табл. 17).

Среди обрабатывающих производств следует отметить увеличение инвестиций в производство кокса и нефтепродуктов на 31,5%, в производство металлических изделий – на 35% и в производство целлюлозы – на 23,7% относительно 2009 г. Особенностью 2010 г. стал всплеск инвестиционной активности в текстильном производстве и производстве кожи, обусловленный изменением таможенного режима на импорт оборудования и сырья.

Низкий инвестиционный спрос на капитальные товары и конструкционные материалы при низкой загрузке существующих мощностей привел к сокращению инвестиций в металлургическом производстве на 11,2% по сравнению с 2009 г. В результате объем инвестиций в 2010 г. составил 63,3% от предкризисного уровня 2008 г. Сложная ситуация сохраняется и в производстве строительных материалов, где спад инвестиций за период 2008–2010 гг. составил 31,5%.

Особенность инвестиционной деятельности 2010 г. состояла в восстановлении положительной динамики роста инвестиций в машиностроительный комплекс. По сравнению с 2009 г. прирост инвестиций в производство машин и оборудования составил 17,8%, в производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования – 1,7% и в производство транспортных средств – 4,4%. Вместе с тем анализ динамики и структуры инвестиций указывает на низкую долю инвестиций в машиностроение на уровне 2,4% общего объема инвестиций в экономику и 5,3% – в инвестициях в промышленность. Восстановление инвестиционной активности в машиностроительном комплексе происходит значительно медленнее по сравнению с другими видами экономической деятельности. По итогам 2010 г. инвестиции в машиностроительный комплекс по отдельным видам экономической деятельности находились в интервале 68–82% показателя 2008 г.

Как позитивный фактор можно рассматривать рост инвестиций в развитие транспорта в 2009–2010 гг. на 8,1% относительно 2008 г. Однако следует отметить, что доминирующее влияние на характер инвестиций по виду деятельности транспорт оказал рост инвестиций в развитие трубопроводного транспорта в 1,67 раза относительно 2008 г. при снижении инвестиций в развитие железнодорожного транспорта на 8% за этот же период. Изменения динамики и структуры инвестиций в транспорт требуют тщательного наблюдения с учетом того, что по индексу открытости национальных экономик для международной торговли в 2010 г. Россия оказалась на 48-м месте по доступности и качеству транспортной инфраструктуры, при этом по качеству железнодорожной инфраструктуры Россия заняла 33-е место, по качеству водных портов – 82-е место, воздушных портов – 87-е место, а по качеству автодорожной инфраструктуры оказалась почти в конце списка – на 111-м месте.

Проблемы выхода из инвестиционного кризиса в 2010 г. в значительной степени были обусловлены крайне сложными базовыми условиями предыдущего года. Изменение структуры инвестиций в основной капитал в 2009 г. определялось высокой скоростью свертывания деятельности в строительстве, операций с недвижимым имуществом, в торговле и в связи. При общей тенденции к сокращению масштабов инвестиций в про-

мышленность доминирующее воздействие на это процесс оказал спад инвестиций в обрабатывающее производство на 20,6% относительно 2008 г. Кроме того, ситуация осложнялась падением инвестиций в сельское хозяйство за 2008–2009 гг. почти на 30% относительно 2007 г. В 2010 г. продолжала действовать тенденция к свертыванию объемов работ в строительстве. Рост инвестиций и объемов строительных работ пришелся на IV квартал 2010 г. В целом инвестиции в основной капитал в 2010 г. остались на 11% ниже докризисного уровня 2008 г.

Таблица 17

Объем и динамика инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности в 2008–2010 гг. (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности)

	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	млрд руб.			в % к предыдущему году		
Всего	6272,1	5769,8	6413,7	105,6	82,5	105,1
из него:	243,0	192,6	190,9	95,7	75,2	88,9
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство						
добыча полезных ископаемых	1040,9	967,8	1109,8	103,9	88,3	108,9
в том числе:	950	893,5	1021,5	104,8	89,1	108,7
добыча топливно-энергетических полезных ископаемых						
обрабатывающие производства	1034,0	881,9	993,7	107,8	78,2	103,3
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	558,2	585,6	786,3	111,3	99,8	124,1
строительство	91,7	162,7	194,1	91,7	66,1	117,3
оптовая и розничная торговля	168,7	138,4	158,4	95,6	75,7	108,9
транспорт и связь	1628,0	1624,6	1696,1	112,4	99,1	109,0
в том числе связь	257,4	180,6	207,3	95,1	66,6	108,6
финансовая деятельность	74,7	74,6	77,2	95,6	99,4	107,1
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	733,8	558,2	658,3	100,9	70,8	92,8
из них научные исследования и разработки	31,9	48,9	62,8	101,9	131,9	114,4
государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	128,2	133,0	120,5	109,7	89,5	87,0
образование	162,9	117,4	142,9	96,9	78,7	113,7
здравоохранение и предоставление социальных услуг	188,0	145,7	161,3	116,0	82,1	105,6
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	128,8	168,6	185,8	127,9	85,1	102,8

Источник: Росстат.

По данным выборочного обследования инвестиционной активности организаций, осуществляющих деятельность по добыче полезных ископаемых, в обрабатывающих производствах, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, проведенного Росстатом, основной целью инвестирования в основной капитал в 2010 г., как и в предыдущие годы, являлась замена изношенных техники и оборудования. Инвестиции с целью повышения эффективности производства (автоматизация или механизация существующего производственного процесса, внедрение новых производственных технологий, снижение себестоимости продукции, экономия энергоресурсов) осуществляли 32–46% организаций; цели, связанные с увеличением производственных мощностей с неизменной номенклатурой продукции, преследовали 32% организаций, а с расширением номенклатуры выпускаемой продукции – 29%.

Основная часть инвестиций в основной капитал в 2010 г. направлялась на приобретение новых машин и оборудования. В обследованных организациях доля машин и оборудования в возрасте до 10 лет составила 37%, свыше 10 до 20 лет – 40%, свыше 20 до 30 лет – 14%. В организациях, осуществляющих деятельность в сфере производства транспортных средств и оборудования, химического производства, производства электрооборудования, электронного и оптического оборудования, производства машин и оборудования, металлургического производства и производства целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона, средний возраст машин и оборудования выше, чем в целом по обследованным организациям.

Доля транспортных средств в возрасте до 10 лет составила 51%, свыше 10 до 20 лет – 33%. В организациях, осуществляющих деятельность по производству транспортных средств и оборудования, металлургическому производству и химическому производству, этот показатель превышает средний уровень (табл. 18).

Таблица 18

Распределение организаций по оценке возраста основных средств в 2010 г., % к общему числу организаций

	Здания	Сооружения	Машины и оборудование	Транспортные средства
До 3 лет	2	2	4	5
Свыше 3 до 5 лет	3	5	11	14
Свыше 5 до 10 лет	5	7	22	32
Свыше 10 до 15 лет	6	8	26	20
Свыше 15 до 20 лет	9	12	14	13
Свыше 20 до 30 лет	25	24	14	4
Свыше 30 лет	38	27	5	1
Средний возраст (лет)	26	21	14	9

Источник: Росстат.

На выбытие в связи с длительным сроком службы машин, оборудования, транспортных средств и соответственно с высокой степенью их изношенности в 2010 г. указали 68% руководителей организаций, 10% отмечали в качестве причины выбытия экономическую неэффективность его использования.

Таблица 19

Распределение организаций по оценке факторов, ограничивающих инвестиционную деятельность, % к общему числу организаций

	2000	2009	2010
Недостаточный спрос на продукцию	10	29	19
Недостаток собственных финансовых средств	41	66	67
Высокий процент коммерческого кредита	47	36	31
Сложный механизм получения кредитов для реализации инвестиционных проектов	39	19	15
Инвестиционные риски	35	23	23
Неудовлетворительное состояние технической базы	18	7	5
Низкая прибыльность инвестиций в основной капитал	8	10	11
Неопределенность экономической ситуации в стране	49	48	32
Несовершенная нормативно-правовая база, регулирующая инвестиционные процессы	36	10	10

Обследование показало, что новые машины и оборудование отечественного производства приобретали 88% организаций, импортного производства – 35% организаций;

на вторичном рынке отечественное оборудование покупали 22% организаций, импортное – 7%. В основном приобретались электронно-вычислительная техника, комплексы и технологические линии, отдельные установки технологического оборудования и транспортные средства.

Основным фактором, сдерживающим в 2010 г. инвестиционную активность организаций, осуществляющих деятельность по добыче полезных ископаемых, в обрабатывающих производствах, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, являлся недостаток собственных финансовых средств.

4.3.2. Иностранные инвестиции

Для большей части 2010 г. характерно снижение активности иностранных инвесторов в Российской Федерации. Кризисные явления в инвестиционной сфере, отчетливо проявившиеся в 2009 г., сохранились и в январе – сентябре 2010 г., приток иностранных вложений в РФ заметно сократился. Поступивший в российскую экономику объем иностранных инвестиций в январе – сентябре 2010 г. снизился на 13,2% по отношению к соответствующему периоду 2009 г. и на 46,0% к максимальному уровню, зафиксированному в январе – сентябре 2007 г. За счет существенного увеличения поступления иностранных вложений в IV квартале (в 2,5 раза к уровню IV квартала 2009 г.) по итогам прошедшего года был зафиксирован совокупный прирост иностранных инвестиций в российскую экономику на 40,1% по отношению к 2009 г. (рис. 25). Вместе с тем отток ранее инвестированного иностранного капитала продолжился. Если в I и IV кварталах 2010 г. в виде переведенных за рубеж доходов иностранных инвесторов, а также выплат процентов за пользование кредитами и погашения кредитов был изъят объем средств, сопоставимый с объемом поступивших в этот период иностранных инвестиций, то во II и III кварталах его превышение составляло 12,1 и 22,7% соответственно. Кроме того, в 2010 г. инвестиции из России за рубеж были близки к объемам инвестиционных вложений в российскую экономику. Данные тенденции были характерны в 1-м полугодии 2010 г., когда превышение составило 72,6% в I квартале и 64,9% – во II квартале. В III и IV кварталах 2010 г. вложения из РФ за рубеж составили 28,0 и 60,0% от поступивших в данный период иностранных инвестиций. Является ли данный факт переломной точкой в тенденции, покажет время.

В 2010 г. международные рейтинговые агентства не изменяли суверенный рейтинг России, оставив его на уровне ниже докризисного. Вместе с тем еще в декабре 2009 г. международное рейтинговое агентство S&P, отметив улучшение в российской экономике, повысило прогноз по рейтингу РФ с «негативного» на «стабильный», сохранив рейтинг на инвестиционном уровне «BBB». В сентябре 2010 г. агентство Fitch, подтвердив текущий уровень рейтинга, изменило прогноз по рейтингу на «позитивный». По мнению агентства, «российская экономика восстанавливается после серьезного воздействия со стороны глобального финансового кризиса. Пересмотр прогноза на «позитивный» отражает уверенность Fitch в том, что переход на более гибкую валютную политику, существенные погашения внешнего долга частного сектора, стабилизация банковской системы и растущие валютные резервы должны способствовать уменьшению факторов финансовой уязвимости страны».



Источник: Росстат.

Рис. 25. Уровень притока иностранных инвестиций в российскую экономику в 2004–2010 гг., % ВВП

Рейтинг России, по мнению еще одного агентства Moody's, остается на уровне «Ваа1», прогноз по рейтингу – «стабильный» (агентство в 2008–2009 гг. не стало понижать рейтинг России вслед за S&P и Fitch, ограничившись лишь снижением прогноза по рейтингу).

По итогам 2010 г. иностранные инвестиции составили 140,1% к 2009 г. и 105,8% к 2008 г., или 114,7 млрд долл. (табл. 20).

Таблица 20

Объем и структура иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор экономики России¹

	В млн долл.				В % к предыдущему году			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
2006	55 109	13 678	3 182	38 249	102,7	104,6	700,0	95,3
2007	120 941	27 797	4 194	88 950	219,5	203,2	131,8	232,6
2008	103 769	27 027	1 415	75 327	85,8	97,2	33,7	84,7
2009	81 927	15 906	882	65 139	79,0	58,9	62,3	86,5
2010	114 746	13 810	1 076	99 860	140,1	86,8	121,9	153,3

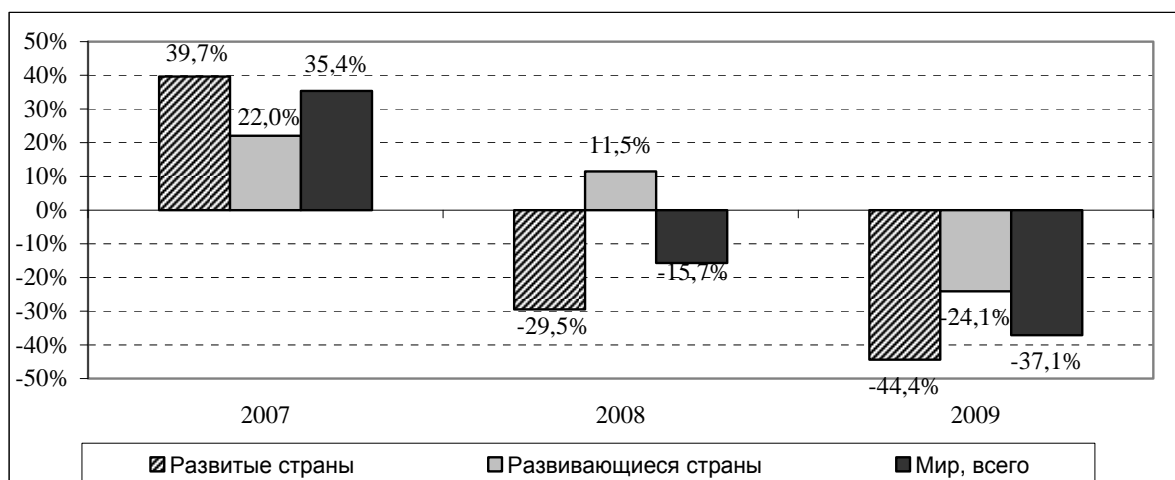
Источник: Росстат.

Наибольший рост абсолютных показателей (на 34,7 млрд долл.) в 2010 г. отмечался в сегменте прочих инвестиций, осуществляемых на возвратной основе. Прямые вложения сократились на 2,1 млрд долл. Снижение произошло за счет составляющей взносы в уставный капитал и кредитов, полученных от зарубежных совладельцев организаций. Первые по итогам 2010 г. сократились на 3,7% – до 7,7 млрд долл. Кредиты, полученные от зарубежных совладельцев организаций, снизились на 28,4% – до 4,6 млрд долл. Таким образом, удельный вес кредитов, полученных от зарубежных совладельцев организаций, в структуре прямых иностранных инвестиций в РФ снизил-

¹ Прямые инвестиции – вложения в реальные активы, приобретение контрольного пакета акций или пакета, дающего право на участие в управлении; портфельные инвестиции – вложения в ценные бумаги только для получения дохода; прочие инвестиции – вложения, осуществляемые на возвратной основе (кредиты международных финансовых организаций, торговые кредиты и пр.).

ся с 40,5% в 2009 г. – до 33,4% в 2010 г., а доля взносов в уставный капитал выросла с 50,3 – до 55,8%.

Согласно отчету по инвестициям Конференции ООН по торговле и развитию (UNCTAD, World Investment Report 2010), опубликованному в июле 2010 г., по объему привлеченных прямых иностранных инвестиций в 2009 г. РФ переместилась на 6-е место в мире (2008 г. – 5-е место, 2007 г. – 9-е, 2006 г. – 10-е, 2005 г. – 15-е место). Как и в предыдущем году, среди развивающихся стран Россия заняла 2-е место после Китая. В соответствии с данным отчетом, в 2009 г. на Россию пришлось 3,5% мировых прямых иностранных инвестиций (2008 г. – 4,1%) и 8,2% прямых иностранных инвестиций, направленных в развивающиеся страны (2008 г. – 11,9%).



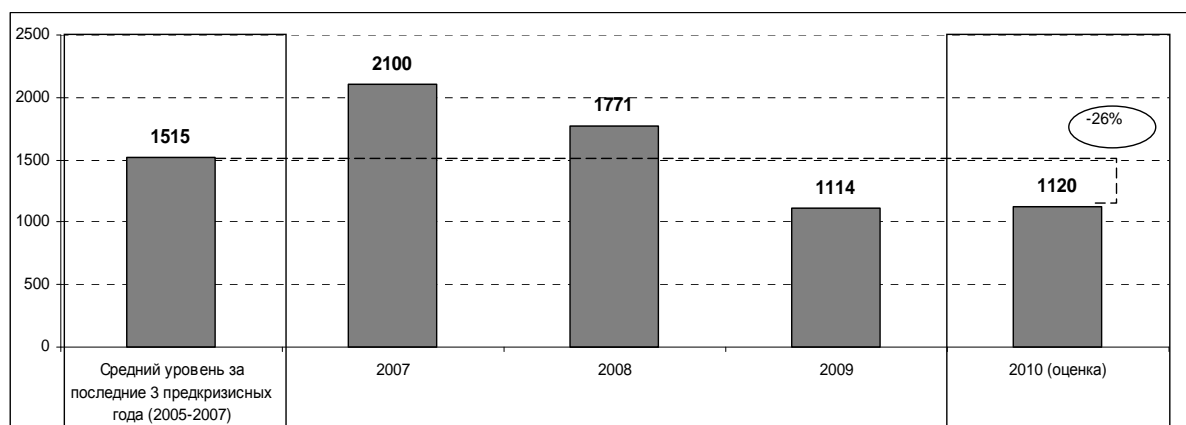
Источник: UNCTAD, World Investment Report 2010. 22.07.2010 г.

Рис. 26. Изменение притока прямых иностранных инвестиций в 2007–2009 гг.

В соответствии с опубликованным отчетом UNCTAD, снижение совокупного объема прямых иностранных инвестиций в мире отмечается с 2008 г. (рис. 26). По предварительным оценкам, в 2010 г. совокупный объем прямых иностранных инвестиций останется практически на уровне 2009 г., в 2011 г. он ожидается на уровне 1,3–1,5 трлн долл., в 2012 г. – 1,6–2 трлн долл. (рис. 27).

В сегменте портфельных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2010 г., отмечен рост по сравнению с 2009 г. на 21,9%. При этом в их структуре отмечается сокращение удельного веса инвестиций в акции и паи с 42,9% в 2009 г. до 32,0% (2007 г. – 95,5% объема портфельных инвестиций, 2008 г. – 79,6%).

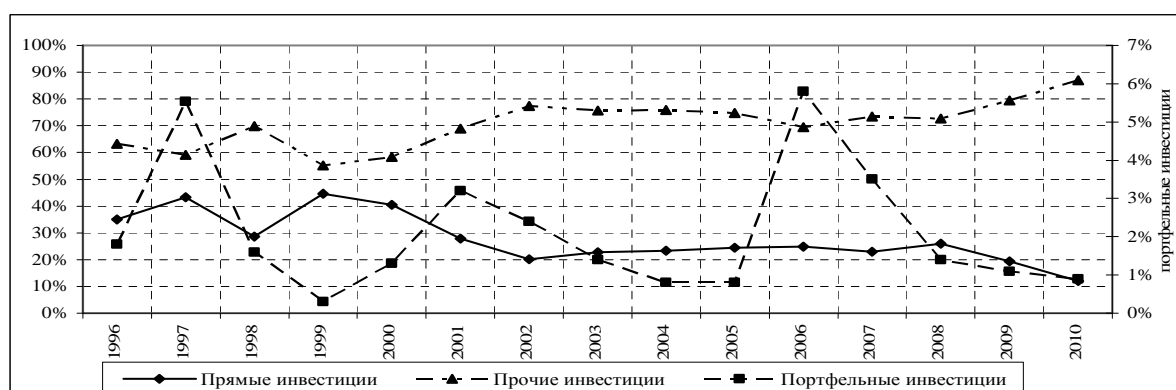
Прочие инвестиции в 2010 г. выросли по отношению к 2009 г. на 53,3%. Доля торговых кредитов в структуре прочих вложений снизилась с 21,4% по итогам 2009 г. до 17,6% в 2010 г. (2008 г. – 21,5%). По срокам привлечения средств доля кредитов сроком свыше 6 месяцев снизилась до 38,0% по сравнению с 67,9% в 2009 г. (2008 г. – 68,1%). Удельный вес кредитов, предоставляемых на срок менее 6 месяцев, увеличился до 41,3% (2009 г. – 10,1%, 2008 г. – 8,8%).



Источник: UNCTAD, «Global Investment Trends Monitor», 14.10.2010 г.

Рис. 27. Приток прямых иностранных инвестиций в мире, млрд долл.

Таким образом, по сравнению с предыдущим годом в 2010 г. структура иностранных инвестиций в российскую экономику существенно не изменилась (рис. 28).



Источник: Росстат.

Рис. 28. Структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 1996–2010 гг.

Приоритеты иностранных инвесторов по видам деятельности в 2010 г. существенно изменились, концентрация иностранных инвестиций отмечалась в промышленности и финансовой деятельности. При этом по итогам 2010 г. иностранные вложения в промышленность выросли по сравнению с 2009 г. на 44,2%, в финансовую деятельность – в 14,3 раза.

В 2010 г. снизился интерес инвесторов к вложениям в сферу торговли, а также в транспорт и связь. В 2010 г. иностранные вложения в торговлю сократились в 1,7 раза, в сферу транспорта и связи – в 2,1 раза.

Распределение иностранных инвестиций в российской экономике по видам деятельности представлено в табл. 21.

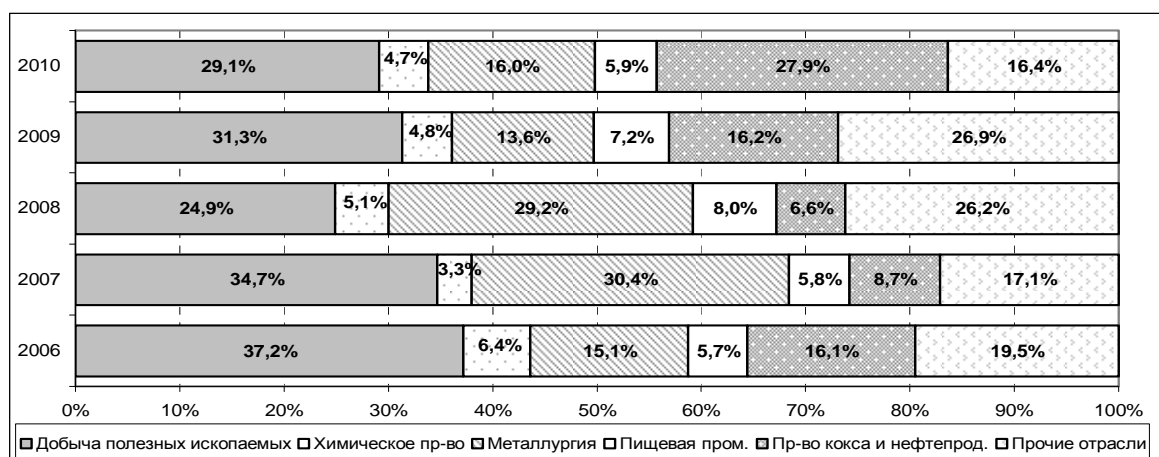
Таблица 21

**Структура иностранных инвестиций в российскую экономику
по видам деятельности в 2008–2010 гг.**

	В млн долл.			Изменение в % к предыдущему году			В % к итогу		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Промышленность	49 704	32 980	47 558	99,1	66,4	144,2	47,9	40,3	41,4
Транспорт и связь	4 861	13 749	6 576	72,5	282,8	47,8	4,7	16,8	5,7
Оптовая и розничная торговля; ремонт авто-транспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	23 905	22 792	13 334	50,5	95,3	58,5	23,0	27,8	11,6
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	15 378	7 937	7 341	182,8	51,6	92,5	14,8	9,7	6,4
Финансовая деятельность	4 977	2 658	37 913	111,8	53,4	1426,3	4,8	3,2	33,0
Прочие отрасли	4 944	1 811	2 024	126,7	36,6	111,8	4,8	2,2	1,8

Источник: Росстат.

В структуре иностранных инвестиций в промышленность по итогам 2010 г. лидерами роста являются обрабатывающие производства – по сравнению с 2009 г. вложения в данные отрасли выросли на 49,2% (в 2009 г. снижение составляло 34,5%) (рис. 29). Иностранные инвестиции в добычу топливно-энергетических полезных ископаемых выросли на 43,2% (в 2009 г. снижение составило 16,0%).



Источник: Росстат.

Рис. 29. Структура иностранных инвестиций в промышленность в 2006–2010 гг.

В обрабатывающей промышленности в 2,5 раза увеличились инвестиции в производство кокса и нефтепродуктов и на 69,7% – в металлургию, составив 13,2 млрд и 7,6 млрд долл. соответственно (в 2009 г. рост вложений в производство кокса и нефтепродуктов составило 63,7%, в металлургию они снизились в 3,2 раза). Иностранные вложения в химическое производство в 2010 г. по сравнению с 2009 г. увеличились на 41,3% – до 2,2 млрд долл. (в 2009 г. отмечалось снижение в данную отрасль на 37,6%).

Прямые и портфельные инвестиции в промышленность сократились по итогам 2010 г. по сравнению с 2009 г. на 7,9 и 41,6% (в 2009 г. снижение составило 44,1 и 41,2%, соответственно). Прочие вложения в промышленность выросли по отношению к 2009 г. на 62,0% (2009 г. – снижение на 29,5%). Таким образом, удельный вес прочих инвестиций в промышленность вырос с 75,6% в 2009 г. до 84,9% в 2010 г., доли прямых и портфельных инвестиций за данный период снизились с 22,4 и 2,0% до 14,3 и 0,8% соответственно.

Отмечены изменения и в структуре иностранных инвестиций по видам экономической деятельности в промышленности. В сфере добычи полезных ископаемых продолжилось сокращение прямых инвестиций, они снизились на 35,9% – до 2,0 млрд долл., что привело к сокращению их доли в совокупных вложениях в данную отрасль в 2010 г. до 14,7% (2009 г. – 30,7%, 2008 г. – 40,2%). Доля прочих вложений в добычу, рост которых в 2010 г. оценивается в 1,7 раза (до 11,8 млрд долл.), увеличилась до 85,0% (2009 г. – 65,8%, 2008 г. – 59,0%).

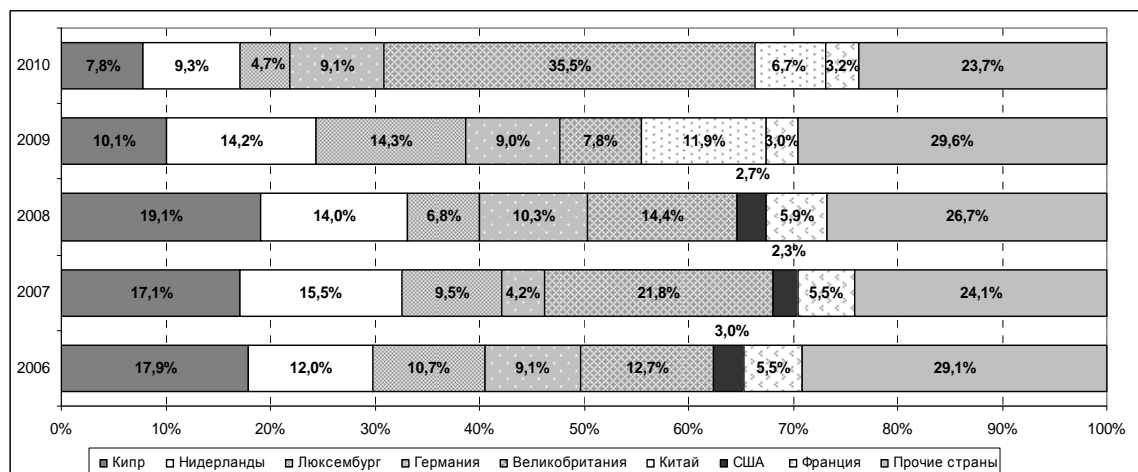
В обрабатывающей промышленности в 2010 г. основная часть также пришлось на прочие вложения, которые по сравнению с 2009 г. выросли в 1,6 раза, составив в итоговых показателях инвестиций в обрабатывающую промышленность 85,4% (2009 г. – 80,6%). Прямые иностранные инвестиции в обрабатывающие отрасли увеличились на 13,3%. Удельный вес прямых вложений в обрабатывающую промышленность снизился в 2010 г. до 14,0% (2009 г. – 18,5%).

В географической структуре иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2010 г., обращает внимание изменение расположения стран в списке крупных экспортеров капитала в РФ. В 2010 г. наибольший объем – 40,8 млрд долл. (35,5% общего объема иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику за данный период) был направлен из Великобритании, из Нидерландов в РФ поступило 10,7 млрд долл. В первую тройку лидеров – поставщиков капитала в РФ по итогам прошедшего года вошла Германия, вложения которой в российскую экономику составили 10,4 млрд долл.

В 2010 г. наибольший рост инвестиций отмечен из Великобритании – в 6,3 раза по отношению к 2009 г., вложения из Ирландии выросли в 3,4 раза, инвестиции из Германии и Франции увеличились на 41,7 и 48,6% соответственно. В то же время инвестиции из Люксембурга снизились на 54,2%, из Китая – на 21,8%, из Японии – на 63,3%, из Нидерландов – на 8,1%. Различия в динамике инвестиций привели к изменению географической структуры иностранных инвестиций в российскую экономику (рис. 30).

По состоянию на конец декабря 2010 г. накопленный иностранный капитал без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары, составил 300,1 млрд долл., что на 11,9% выше соответствующего показателя на начало года. Прямые накопленные инвестиции с начала года выросли на 6,6% (табл. 22).

По итогам 2010 г. в общем объеме накопленных иностранных инвестиций лидируют Кипр, Нидерланды, Люксембург, Китай и Германия, суммарная доля которых составила 64,4% (2009 г. – 66,3%). В то же время доля первой пятерки стран-инвесторов в сегменте прочих инвестиций увеличилась до 64,8% (2009 г. – 62,9%), в структуре прямых и портфельных инвестиций она оценивается в 67,1 и 21,9% (2009 г. – 69,0 и 85,1%).



Источник: Росстат.

Рис. 30. Географическая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2006–2010 гг.

Таблица 22

Накопленные иностранные инвестиции по основным странам-инвесторам

	Накоплено на 01.01.2011 г., млн долл.			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
Ирландия	11 488	568	4	10 916
Германия	27 825	9 254	11	18 560
Япония	9 022	824	2	8 196
Великобритания	21 578	3 501	4 481	13 596
Кипр	61 961	44 737	1 732	15 492
Нидерланды	40 383	22 401	8	17 974
Люксембург	35 167	661	203	34 303
Китай	27 940	942	0,1	26 998
Прочие страны	64 742	33 311	2 479	28 952
Итого	300 106	116 199	8 920	174 987

Источник: Росстат.

В структуре иностранных инвестиций, накопленных на конец декабря 2010 г., преобладают прочие инвестиции, на которые пришлось 58,3%. Аналогичный показатель для прямых иностранных инвестиций составил 38,7%.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о наметившемся улучшении состояния российской инвестиционной сферы к концу 2010 г. Отмечается заметный рост объемов накопленного иностранного капитала. Вместе с тем негативным фактором является снижение притока в российскую экономику прямых иностранных инвестиций. Рост иностранных вложений произошел за счет составляющей «прочие инвестиции, осуществляемые на возвратной основе». Благодаря низким процентным ставкам и вливанию средств в экономику в странах – основных инвесторах РФ значительно увеличился интерес иностранных предпринимателей к финансовой деятельности на территории РФ.

В 2010 г. отмечался рост уровней прибыли корпораций, что, по мнению UNCTAD, «наряду с улучшением фондовых рынков будет создавать основу для финансирования прямых иностранных инвестиций». Интерес глобальных инвесторов к развивающимся странам растет постоянно. «В частности, весьма перспективны для ПИИ Бразилия, Российская Федерация, Индия и Китай (БРИК). Потоки инвестиций в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой будут поступать не только в наиболее трудоемких сегментах цепочки создания стоимости, но и все шире в диапазоне деятельности с более высокой технологической составляющей»¹. Таким образом, с учетом зафиксированного роста иностранных инвестиций в IV квартале 2010 г., в 2011 г. можно ожидать восстановления потоков иностранных инвестиций в российскую экономику.

С учетом существенного повышения цен на энергоносители в конце 2010 г. – начале 2011 г. в 2011 г. можно ожидать значительного объема инвестиций в топливно-энергетический комплекс. Кроме этого, продолжающаяся либерализация законодательства в инвестиционной сфере и меры по повышению привлекательности долгосрочных проектов могут повысить заинтересованность иностранных инвесторов к вложениям в другие отрасли российской экономики.

4.4. Нефтегазовый сектор

Нефтегазовый комплекс остается базовым сектором экономики России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и торгового баланса страны. Наиболее значимое влияние на развитие нефтегазового сектора российской экономики в 2010 г. оказывали положение на мировом нефтяном рынке, ситуация на европейском газовом рынке, а также объективное ухудшение условий добычи нефти и газа, снижение их производства на «старых» месторождениях и существенно более высокие затраты на разработку новых, особенно в неосвоенных регионах с отсутствующей инфраструктурой.

4.4.1. Динамика мировых цен на нефть и газ

Определяющее воздействие на ситуацию на мировом нефтяном рынке в 2010 г. оказывало восстановление мировой экономики после финансово-экономического кризиса. В 2008 г. накануне кризиса мировые цены на нефть вышли на чрезвычайно высокий уровень. В июле 2008 г. среднемесячные цены на нефть превысили 130 долл./барр., достигнув исторического максимума как в номинальном, так и в реальном выражении. Основными факторами ценового роста были: повышенный спрос на нефть, обусловленный высокими темпами роста мировой экономики, в частности, экономик Китая, Индии и других азиатских стран, консервативная политика ОПЕК в отношении увеличения добычи нефти странами – членами организации, а также низкий рост производства нефти за пределами ОПЕК. Серьезным фактором, способствовавшим повышению мировых цен на нефть, стал значительный приток спекулятивных капиталов на товарные биржевые рынки. В последние месяцы 2008 г. замедление темпов мирового экономического роста, снижение спроса на нефть в развитых странах и отток капиталов с товарных биржевых рынков обусловили значительное снижение мировых цен на нефть – до 40 долл./барр. в декабре 2008 г., т.е. более чем в 3 раза по отношению к уровню ию-

¹ Отчет по инвестициям Конференции ООН по торговле и развитию. UNCTAD, World Investment Report 2010.

ля (табл. 23, 26). В условиях резкого снижения мировых цен на нефть во 2-м полугодии 2008 г. ОПЕК был принят ряд решений по сокращению добычи нефти странами – членами организации с целью поддержания нефтяных цен. Однако в условиях снижения спроса на нефть в развитых странах в результате начавшейся рецессии данные решения не оказали какого-либо видимого влияния на рынок. В декабре 2008 г. ОПЕК приняла решение сократить добычу нефти с 1 января 2009 г. на 4,2 млн барр. в сутки по отношению к уровню сентября 2008 г.

В 2009 г. сокращение спроса на нефть в развитых странах, произошедшее в результате финансово-экономического кризиса (табл. 24), было компенсировано ростом спроса в развивающихся странах, прежде всего в Китае, и сокращением добычи нефти в странах ОПЕК, а также в некоторых других нефтедобывающих странах (в Норвегии, Великобритании, Мексике). В последние месяцы года положительное влияние на динамику нефтяных цен оказало восстановление экономического роста в ведущих промышленно развитых странах. В результате мировые цены на нефть повысились с 40 долл./барр. в конце 2008 г. до 74–75 долл./барр. в IV квартале 2009 г. В этих условиях на прошедших в 2009 г. конференциях ОПЕК принимались решения о сохранении неизменными установленных с 1 января 2009 г. квот добычи нефти странами – членами организации.

В 2010 г. устойчивый экономический рост в Азии, прежде всего в Китае, и восстановление экономического роста в странах ОЭСР, прежде всего в США, обусловили значительный рост мирового спроса на нефть (табл. 25). Дополнительным фактором повышения спроса явилась относительно холодная погода в северном полушарии в IV квартале 2010 г. Под воздействием роста мирового спроса производство нефти странами ОПЕК в 2010 г. постепенно росло. Основная часть прироста добычи нефти странами ОПЕК была обеспечена Нигерией и Саудовской Аравией. В целом добыча ОПЕК в 2010 г. была выше уровня 2009 г., однако существенно ниже уровня 2008 г. В Норвегии и Великобритании на месторождениях Северного моря продолжалось снижение добычи. Под воздействием перечисленных факторов мировая цена на нефть в последние месяцы 2010 г. вышла из диапазона 70–80 долл./барр., в котором она находилась на протяжении большей части года, и в декабре достигла 90 долл./барр. (табл. 26, рис. 31). Средняя цена российской нефти сорта Urals на мировом (европейском) рынке в 2010 г. составила 78,3 долл./барр., что на 28,4% выше уровня предыдущего года.

Таблица 23

Мировые цены на нефть в номинальном выражении в 2000–2010 гг., долл./барр.

	2000	2005	2006	2007	2008
Цена нефти Brent, Великобритания	28,5	54,4	65,2	72,5	97,7
Цена нефти Urals, Россия	26,6	50,8	61,2	69,4	94,5
Цена корзины нефти стран – членов ОПЕК	27,6	50,6	61,1	69,1	94,1

Продолжение таблицы 23

	2009 I кв.	2009 II кв.	2009 III кв.	2009 IV кв.	2009
Цена нефти Brent, Великобритания	45,0	59,1	68,4	75,0	61,9
Цена нефти Urals, Россия	43,7	58,1	68,0	74,3	61,0
Цена корзины нефти стран – членов ОПЕК	42,9	58,5	67,7	74,3	60,9

Окончание таблицы 23

	2010 I кв.	2010 II кв.	2010 III кв.	2010 IV кв.	2010
Цена нефти Brent, Великобритания	76,7	78,7	76,4	86,8	79,6
Цена нефти Urals, Россия	75,3	76,9	75,6	85,2	78,3

Источник: IMF, OECD/IEA, ОПЕС.

Таблица 24

Мировое потребление нефти в 2008–2009 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

	2008	2009 I кв.	2009 II кв.	2009 III кв.	2009 IV кв.	2009
Мир, всего	-0,6	-3,2	-2,5	-0,6	0,9	-1,3
Страны ОЭСР	-3,6	-5,2	-6,1	-3,6	-2,9	-4,5
В том числе:						
Северная Америка	-5,2	-5,4	-6,1	-1,3	-1,6	-3,6
Европа	-0,6	-2,9	-5,7	-7,1	-6,7	-5,6
АТР	-4,0	-8,5	-7,2	-3,5	0,5	-4,8
Страны – нечлены ОЭСР	3,3	-0,6	1,9	3,0	5,8	2,5
В том числе:						
Азия (не включая страны Ближнего Востока и бывшего СССР)	1,7	-0,8	4,8	6,7	12,5	5,8

Источник: OECD/IEA.

Таблица 25

Мировое потребление нефти в 2010 г., % к соответствующему периоду предыдущего года

	2010 I кв.	2010 II кв.	2010 III кв.	2010 IV кв.	2010
Мир, всего	2,3	3,3	3,8	3,5	3,2
Страны ОЭСР	-1,1	1,6	3,6	1,7	1,5
В том числе:					
Северная Америка	0,6	3,6	4,1	2,1	2,6
Европа	-4,9	-1,1	2,2	1,8	-0,5
АТР	0,9	0,6	4,8	0,4	1,6
Страны – нечлены ОЭСР	6,5	5,2	4,0	5,5	5,3
В том числе:					
Азия (не включая страны Ближнего Востока и бывшего СССР)	9,9	6,5	3,8	6,9	6,7

Источник: OECD/IEA.

Таблица 26

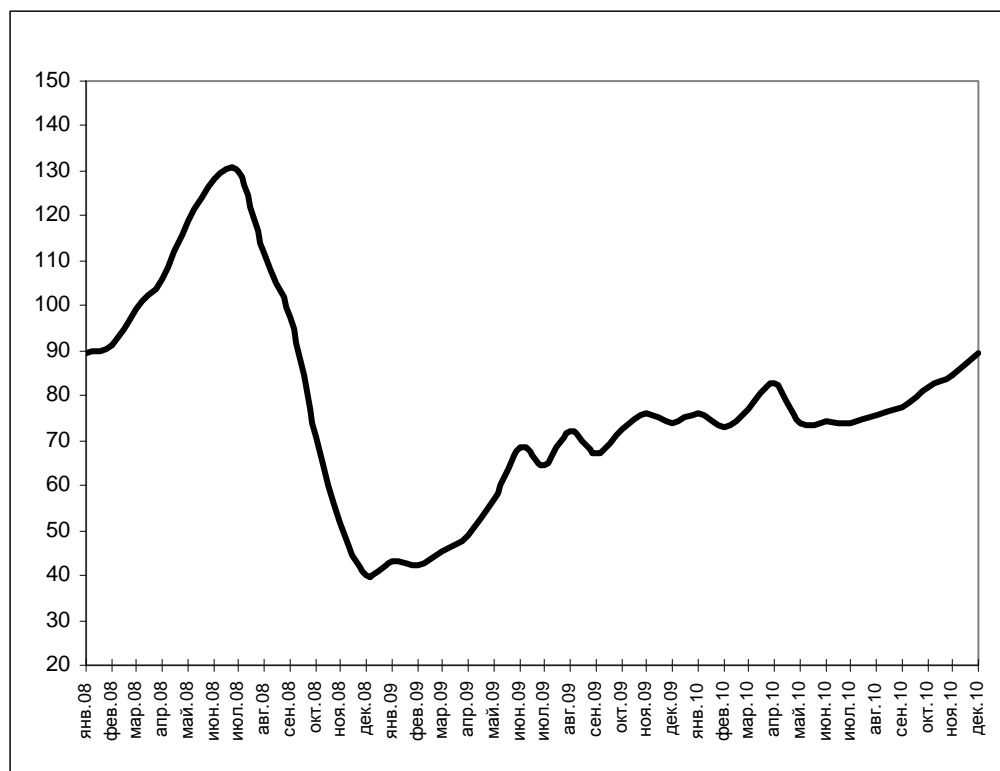
Мировые цены на нефть в 2010 г., долл./барр.

	январь	февраль	март	апрель	май	июнь
Цена нефти Brent, Великобритания	76,2	73,6	78,9	84,9	75,2	74,9
Цена нефти Urals, Россия	76,1	72,9	76,9	82,6	73,8	74,4

Продолжение таблицы 26

	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
Цена нефти Brent, Великобритания	75,6	77,2	77,8	82,7	85,3	91,4
Цена нефти Urals, Россия	73,9	75,5	77,3	81,7	84,5	89,5

Источник: OECD/IEA, ОПЕС.



Источник: Минэкономразвития России.

Рис. 31. Цена на нефть сорта Urals в 2008–2010 гг., долл./барр.

Цены на природный газ на мировом рынке, как правило, определяются на основе цен на альтернативные газу энергоносители (главным образом газойль/дизтопливо и мазут), которые зависят от уровня мировых цен на нефть. Поэтому мировые цены на природный газ с определенным лагом следуют за мировыми ценами на нефть. Цена на российский газ на европейском рынке, как и цена на нефть, достигла своего пика в 2008 г., а в 2009 г. также снизилась (табл. 27).

В 2010 г. цена на российский газ росла, однако в среднем за год, в отличие от цены на нефть, она оказалась ниже уровня 2009 г. Это объясняется двумя факторами. Во-первых, наличие лага между ценами на газ и ценами на нефть обусловило более позднее прохождение ценами на газ ценового минимума. Если минимум квартальных цен на нефть наблюдался в I квартале 2009 г., то минимум цен на газ – в III квартале 2009 г. (табл. 28). Во-вторых, понижающее влияние на цены на российский газ в 2010 г. оказало изменение ситуации на европейском газовом рынке, а именно увеличение предложения газа, в частности, значительный рост поставок сжиженного природного газа (СПГ), и более низкий уровень спотовых цен на газ по сравнению с ценами долгосрочных контрактов.

В 2009–2010 гг. спотовые цены на газ на европейском рынке были ниже цен на российский трубопроводный газ, поставляемый по долгосрочным контрактам (табл. 29). Это было обусловлено ростом предложения газа, прежде всего со стороны Норвегии и Катара, снижением спроса на газ в условиях рецессии, а также более гибкой системой образования цен на СПГ (контрактные цены на трубопроводный газ определяются на

основе цен на замещающие виды топлива за предыдущие периоды и поэтому реагируют на рыночную ситуацию с определенным лагом).

Политика стран ЕС по диверсификации источников энергетических поставок, создание в Европе инфраструктуры по приему и регазификации СПГ, а также более низкие цены на него в 2009–2010 гг. привели к снижению доли российского газа на европейском газовом рынке. По данным East European Gas Analysis, доля России в импорте газа в европейские страны – члены ОЭСР из-за пределов ЕС снизилась с 39% в 2008 г. до 33% в 1-м полугодии 2010 г., в то время как доля Норвегии за этот период повысилась с 23 до 27%, а Катара – с 2 до 8%.

Таблица 27

**Мировые цены на нефть и природный газ
в 2002–2010 гг., долл./барр.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Средняя мировая цена на нефть, долл./барр.	24,95	28,89	37,76	53,4	64,3	71,1	97,0	61,8	79,0
Цена на российский газ на европейском рынке, долл./тыс. куб. м	96,0	125,5	135,2	212,9	295,7	293,1	473,0	318,8	296,0

Источник: IMF.

Таблица 28

**Цены на нефть и природный газ на европейском рынке в 2009–2010 гг.,
долл./барр.**

	2009 I кв.	2009 II кв.	2009 III кв.	2009 IV кв.	2010 I кв.	2010 II кв.	2010 III кв.	2010 IV кв.
Цена на нефть сорта Brent, долл./барр.	45,0	59,1	68,4	75,0	76,7	78,7	76,4	86,8
Цена на российский газ на европейском рынке, долл./тыс. куб. м	503,5	309,6	229,8	232,2	273,2	291,4	306,5	313,0

Источник: IMF.

Таблица 29

**Контрактные цены на трубопроводный газ и спотовые цены
на СПГ в 2010 г.**

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь
Средняя цена российского трубопроводного газа в Европе, долл./тыс. куб. м	273	273	273	301	283	290
Спотовые цены на СПГ в Германии, долл./тыс. куб. м	230	214	182	194	222	237

Продолжение таблицы 29

	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
Цена российского трубопроводного газа в Европе, долл./тыс. куб. м	305	309	306	311	314	314
Спотовые цены на СПГ в Германии, долл./тыс. куб. м	270	255	268	287	295	360

Источник: ОАО «Газпром», IMF.

4.4.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе

Рост добычи нефти в России в первой половине 2000-х гг. был связан с расширением возможностей ее экспорта, в частности, благодаря созданию Балтийской трубопроводной системы и использованию железнодорожного транспорта, с интенсификацией разработки действующих месторождений и расширением инвестиционных возможностей нефтяных компаний в результате роста мировых цен на нефть. В последующие годы темпы роста добычи нефти существенно снизились. Если в 2002–2004 гг. прирост добычи нефти достигал 8,9–11% в год, то в 2006–2007 гг. годовой прирост составил лишь 2,1%, а в 2008 г. впервые за последние годы наблюдалось снижение добычи нефти. Это – явный признак истощения резервов увеличения добычи нефти в стране за счет интенсификации разработки действующих месторождений, который свидетельствует о необходимости более активных действий по освоению новых нефтяных площадей.

В 2009 г. рост добычи нефти восстановился, хотя ее прирост был относительно низким (1,2% по отношению к предыдущему году). В 2010 г. прирост добычи нефти составил 2,1%, что соответствует темпам роста добычи в 2005–2007 гг. (табл. 30, 31). Позитивное влияние на динамику нефтедобычи оказал ввод в эксплуатацию нескольких крупных новых месторождений на севере Европейской части страны и в Восточной Сибири, а также вступление в действие ряда поправок в Налоговый кодекс РФ, направленных на снижение налоговой нагрузки на нефтяной сектор, стимулирование углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и освоения новых регионов добычи.

Таблица 30

Производство и переработка нефти в Российской Федерации в 2000–2010 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	323,2	348,1	379,6	421,4	458,8	470,0	480,5	491,3	488,5	494,2	505,1
Первичная переработка нефти, млн т	173	179	185	190	195	208	220	229,0	236,3	236,0	249,3
Доля переработки нефти в ее добыче, %	53,5	51,4	48,7	45,1	42,5	44,3	45,8	46,6	48,4	47,8	49,4
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71	71	70	70	71	71,6	71,9	71,7	72,0	71,9	71,2

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Минэнерго России.

Переработка нефти в последние годы росла более быстрыми темпами по сравнению с ее добычей, что было обусловлено главным образом ускоренным ростом экспорта нефтепродуктов, который стимулировался более низкими экспортными пошлинами на них по сравнению с экспортными пошлинами на сырую нефть. В 2005–2010 гг. темпы прироста первичной переработки нефти составляли 3,2–6,2% в год (за исключением 2009 г.) при темпах прироста добычи нефти 1,2–2,2% в год (за исключением 2008 г.). В результате доля переработки нефти в ее добыче повысилась с 42,5% в 2004 г. до 49,4% в 2010 г., что, однако, пока ниже уровня 2000–2001 гг., когда на переработку направлялось более половины добытой нефти. При этом глубина переработки нефти за последнее десятилетие практически не увеличилась и в 2010 г. составила лишь 71,2%, что фактически соответствует уровню 2000 г. (можно отметить, что в ведущих промышленно развитых странах глубина переработки нефти достигает 90–95%). Эффектив-

ность нефтепереработки и качество производимых нефтепродуктов в России по-прежнему остаются существенно ниже мирового уровня.

Таблица 31

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2000–2010 гг.,
% к предыдущему году**

	2000	2001	2002	2003	2004
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	107,7	109,0	111,0	108,9
Первичная переработка нефти	102,7	103,2	103,3	102,7	102,6
Автомобильный бензин	103,6	100,6	104,9	101,2	103,8
Дизельное топливо	104,9	102,0	104,7	102,0	102,7
Топочный мазут	98,3	104,2	107,1	100,3	97,8
Газ природный	98,5	99,2	101,9	103,4	101,6

Продолжение таблицы 31

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Нефть, включая газовый конденсат	102,2	102,1	102,1	99,3	101,2	102,1
Первичная переработка нефти	106,2	105,7	103,8	103,2	99,6	105,5
Автомобильный бензин	104,8	107,4	102,1	101,8	100,5	100,5
Дизельное топливо	108,5	107,0	103,4	104,1	97,7	104,2
Топочный мазут	105,8	104,5	105,2	101,9	100,8	108,5
Газ природный	100,5	102,4	99,2	101,7	87,9	111,4

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Наибольшие объемы нефти в 2010 г. были произведены нефтяными компаниями «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», ТНК-ВР, «Сургутнефтегаз» и «Газпром». На долю этих пяти компаний пришлось почти 75% общей добычи нефти в стране. На долю компаний среднего размера («Татнефть», «Славнефть», «Башнефть» и «РуссНефть») пришлось 14,2% общей добычи нефти. Операторами соглашений о разделе продукции в 2010 г. было добыто 2,9% российской нефти. Доля прочих производителей, к которым относятся более 100 мелких нефтедобывающих организаций, составила 7,6% (табл. 32), а доля государственных (находящихся в федеральной собственности) компаний в общероссийской добыче нефти – 30,8%. Для сравнения можно отметить, что на долю «Роснефти» и «Газпрома» в общероссийской добыче нефти в 2003 г., т.е. до поглощения ими активов частных нефтяных компаний, приходилось лишь 7,3%.

В производстве газа традиционно доминировал «Газпром». В то же время, поскольку снижение добычи газа в стране произошло в основном за счет «Газпрома», его доля в общероссийской добыче в 2009–2010 гг. несколько снизилась (до 77,2% в 2010 г.). При этом в добыче газа увеличился удельный вес других производителей: нефтяных компаний, компании «НОВАТЭК», операторов СРП и прочих производителей. Доля государственных (находящихся в федеральной собственности) компаний в общероссийской добыче газа в 2010 г. составила 79,8% (табл. 33).

Наблюдающееся в последние годы снижение темпов роста добычи нефти объясняется прежде всего объективным ухудшением условий ее добычи. Значительная часть эксплуатируемых месторождений вступила в стадию падающей добычи, а новые месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат.

Таблица 32

Добыча нефти различными нефтяными компаниями в 2008–2010 гг.

	Добыча нефти в 2008 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2009 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2010 г., млн т	Доля в общей добыче, %
Россия, всего	488,5	100,0	494,2	100,0	505,1	100,0
«Роснефть»	113,8	23,3	116,3	23,5	112,4	22,3
«ЛУКОЙЛ»	90,2	18,5	92,2	18,7	90,1	17,8
ТНК-ВР	68,8	14,1	70,2	14,2	71,7	14,2
«Сургутнефтегаз»	61,7	12,6	59,6	12,1	59,5	11,8
«Газпром» + «Газпром нефть»	43,4	8,9	41,9	8,5	43,3	8,6
В том числе:						
«Газпром»	12,7	2,6	12,0	2,4	13,5	2,7
«Газпром нефть»	30,7	6,3	29,9	6,1	29,8	5,9
«Татнефть»	26,1	5,3	26,1	5,3	26,1	5,2
«Славнефть»	19,6	4,0	18,9	3,8	18,4	3,6
«Башнефть»	11,7	2,4	12,2	2,5	14,1	2,8
«РуссНефть»	14,2	2,9	12,7	2,6	13,0	2,6
«НОВАТЭК»	2,7	0,6	3,3	0,7	3,8	0,8
Операторы СРП	12,0	2,5	14,8	3,0	14,4	2,9
Прочие производители	24,1	4,9	26,0	5,3	38,2	7,6
Госкомпании, всего:						
«Роснефть» + «Газпром» + «Газпром нефть»	157,2	32,2	158,2	32,0	155,7	30,8

Источник: Минэнерго России, расчеты автора.

Таблица 33

Структура производства газа в 2008–2010 гг.

	Добыча газа в 2008 г., млрд куб. м	Доля в общей добыче, %	Добыча газа в 2009 г., млрд куб. м	Доля в общей добыче, %	Добыча газа в 2010 г., млрд куб. м	Доля в общей добыче, %
Россия, всего	664,9	100,0	596,4	100,0	665,5	100,0
«Газпром» + «Газпром нефть»	553,1	83,2	466,6	78,2	513,9	77,2
В том числе:						
«Газпром»	550,9	82,9	462,3	77,5	509,0	76,5
Нефтяные компании	54,8	8,2	63,5	10,6	66,6	10,0
«НОВАТЭК»	30,8	4,6	32,8	5,5	37,8	5,7
Операторы СРП	8,5	1,3	18,3	3,1	23,3	3,5
Прочие производители	17,6	2,6	15,2	2,5	23,9	3,6
Госкомпании, всего:						
«Роснефть» + «Газпром» + «Газпром нефть»	566,1	85,1	484,0	81,2	531,2	79,8

Источник: Минэнерго России, расчеты автора.

Резкое сокращение добычи газа в 2009 г. (на 12,1% по сравнению с предыдущим годом) явилось результатом снижения внутреннего и внешнего спроса вследствие экономической рецессии, а также вынужденного сокращения поставок газа в Европу в начале 2009 г. из-за газового конфликта с Украиной. В 2010 г. добыча газа вышла на уровень 2008 г., однако экспорт газа остается существенно ниже предкризисного уровня.

4.4.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа

На фоне роста добычи наблюдалось увеличение суммарного чистого экспорта нефти и нефтепродуктов, который в 2010 г., по предварительной оценке, достиг 376,6 млн т, что для российской нефтяной отрасли является историческим максимумом (табл. 34, 35). Удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти составил 74,6%. При этом произошло заметное уменьшение поставок российской нефти в Республику Беларусь, связанное с разногласиями с белорусской стороной в вопросе об обложении данных поставок экспортной пошлиной (поставки российской нефти в Беларусь в январе – ноябре 2010 г. сократились на 41% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года). Экспорт нефти в 2010 г. составил 49,6% ее производства. Доля экспорта в производстве мазута в январе – ноябре 2010 г. достигла 90,9%, дизельного топлива – 59,4%. Экспорт автомобильного бензина в 2010 г. сократился на 34,2%, а доля экспорта автомобильного бензина в его производстве снизилась до 8,5% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла 7,2%, в 2005 г. – 18,5, в 2008 г. – 12,5, в 2009 г. – 12,6%).

При этом в 2010 г. наблюдались заметное увеличение импорта нефтепродуктов (в 2,4 раза по сравнению с 2009 г.) и повышение доли импорта в покрытии внутреннего спроса. Доля импорта в ресурсах бензина повысилась с 0,6% в 2009 г. до 1,4% в 2010 г. (для сравнения: в 1-м полугодии 1998 г. удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%, в 2008 г. – 0,7%). Для дизельного топлива и мазута данный показатель в 2010 г. был на уровне соответственно 0,8 и 1,1%.

Таблица 34

Экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России в натуральном выражении в 2002–2010 гг., % к предыдущему году

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Нефть, всего	113,9	117,8	115,0	98,4	98,0	104,0	94,0	101,8	101,2
В том числе:									
в страны – нечлены СНГ	109,9	118,9	116,3	99,1	98,0	104,8	92,6	102,9	107,4
в страны СНГ	137,3	112,4	108,3	94,9	98,0	99,4	102,6	95,4	65,2
Нефтепродукты, всего	118,5	103,6	105,5	117,9	106,3	108,0	105,0	105,3	105,0
В том числе:									
в страны – нечлены СНГ	119,1	102,6	104,9	119,1	104,5	107,6	102,0	107,1	108,4
в страны СНГ	102,8	132,3	117,9	94,6	148,8	115,3	152,2	86,8	61,5
Газ, всего	102,4	102,0	105,5	103,7	97,6	94,6	101,8	86,2	106,1

* Оценка.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

После значительного сокращения экспорта газа в 2009 г., когда из-за уменьшения поставок в Европу экспорт газа снизился на 13,8%, в 2010 г. экспорт газа вырос за счет увеличения его поставок в страны СНГ, однако пока не достиг предкризисного уровня. При этом удельный вес чистого экспорта в производстве газа снизился с 28,2% в 2008 г. до 25,6% в 2010 г.

Соотношение производства, потребления и экспорта нефти и природного газа в 2000–2010 гг.

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Нефть, млн т							
Производство	323,2	470,0	480,5	491,3	488,5	494,2	505,1
Экспорт, всего	144,5	252,5	248,4	258,4	243,1	247,4	250,4
Экспорт в страны – нечлены СНГ	127,6	214,4	211,2	221,3	204,9	210,9	226,6
Экспорт в страны СНГ	16,9	38,0	37,3	37,1	38,2	36,5	23,8
Чистый экспорт	138,7	250,1	246,1	255,7	240,6	245,6	248,6
Внутреннее потребление	123,0	123,1	131,2	124,1	130,4	125,3	128,5
Чистый экспорт, % к производству	42,9	53,2	51,2	52,0	49,3	49,7	49,2
Нефтепродукты, млн т							
Экспорт, всего	61,9	97,0	103,5	111,8	117,9	124,4	130,6
Экспорт в страны – нечлены СНГ	58,4	93,1	97,7	105,1	107,6	115,4	125,1
Экспорт в страны СНГ	3,5	3,9	5,8	6,7	10,3	9,0	5,5
Чистый экспорт	61,5	96,8	103,2	111,5	117,5	123,3	128,0
Нефть и нефтепродукты, млн т							
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	200,2	346,9	349,3	367,2	358,1	368,9	376,6
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, % к производству нефти	61,9	73,8	72,7	74,7	73,3	74,6	74,6
Природный газ, млрд куб. м							
Производство	584,2	636,0	656,2	654,1	664,9	596,4	665,5
Экспорт, всего	193,8	207,3	202,8	191,9	195,4	168,4	178,7
Экспорт в страны – нечлены СНГ	133,8	159,8	161,8	154,4	158,4	120,5	108,6
Экспорт в страны СНГ	60,0	47,5	41,0	37,5	37,0	47,9	70,1
Чистый экспорт	189,7	199,6	195,3	184,5	187,5	160,1	170,4
Внутреннее потребление	394,5	436,4	460,9	469,6	477,4	436,3	495,1
Чистый экспорт, % к производству	32,5	31,4	29,8	28,2	28,2	26,8	25,6

* Оценка.

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Минэнерго России, Федеральная таможенная служба, расчеты автора.

При некотором повышении доли нефтепродуктов, в структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составивший в 2010 г. 66,0% общего экспорта нефти и нефтепродуктов. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на топочный мазут, используемый в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки, и дизельное топливо. Основная часть энергоресурсов (в 2010 г. 90% нефти, 96% нефтепродуктов и 61% газа) экспортировалась за пределы СНГ.

Анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период времени свидетельствует об увеличении в нем доли нефтепродуктов, удельный вес которых повысился с 18,2% в 1990 г. до 34,0 % в 2010 г. (табл. 36). В условиях резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 128,5 млн т в 2010 г.) удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7 до 74,6%.

Таблица 36

Чистый экспорт нефтепродуктов в 2002–2010 гг.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Чистый экспорт нефтепродуктов, млн т	74,8	78,2	81,4	96,8	103,2	111,5	117,5	123,3	128,0
Доля нефтепродуктов в чистом экспорте нефти и нефтепродуктов, %	29,2	26,8	24,3	27,9	29,5	30,4	32,8	33,4	34,0

* Оценка.

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Федеральная таможенная служба, расчеты автора.

Приведенные данные свидетельствуют о существенном усилении экспортной ориентации нефтяного сектора по сравнению с предреформенным периодом, однако следует иметь в виду, что оно связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти в результате рыночной трансформации российской экономики. В годы, предшествовавшие финансово-экономическому кризису 2008–2009 гг., при быстром экономическом росте объемы внутреннего потребления нефти в стране были достаточно стабильны, что свидетельствует о снижении нефтеемкости российского ВВП.

В 2008 г. повышение мировых цен на нефть обусловило значительный рост доходов в нефтяном секторе экономики (рис. 32, 33). Суммарные доходы от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов (автомобильного бензина, дизельного топлива и мазута) в 2008 г. достигли 228,9 млрд долл., что является рекордным уровнем за весь пореформенный период (табл. 37, 38). 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. В 2009 г. в результате падения мировых цен на нефть экспортные доходы существенно сократились. В 2010 г. рост мировых цен на нефть обусловил существенное увеличение доходов от экспорта. Суммарные доходы от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов в январе – ноябре 2010 г. достигли 173,6 млрд долл.

Таблица 37

Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов в 2000–2010 гг., млрд долл.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (11 мес.)
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	34,9	33,4	38,7	51,1	74,6	112,4	140,0	164,9	228,9	141,2	173,6

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Таблица 38

Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов в 2008–2010 гг., млрд долл.

	2008 I кв.	2008 II кв.	2008 III кв.	2008 IV кв.	2009 I кв.	2009 II кв.	2009 III кв.	2009 IV кв.	2010 I кв.	2010 II кв.	2010 III кв.
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	53,2	64,4	68,9	42,4	25,6	30,6	39,2	45,8	45,2	47,9	46,2

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Под влиянием повышения мировых цен на нефть и газ доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте в 2008 г. достигла 68,6%, в том числе сырой нефти – 34,4% (табл. 39). В 2009 г. доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте несколько понизилась, однако оставалась по-прежнему высокой. В 2010 г. доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте составила 67,5%, в том числе нефти – 34,0%.

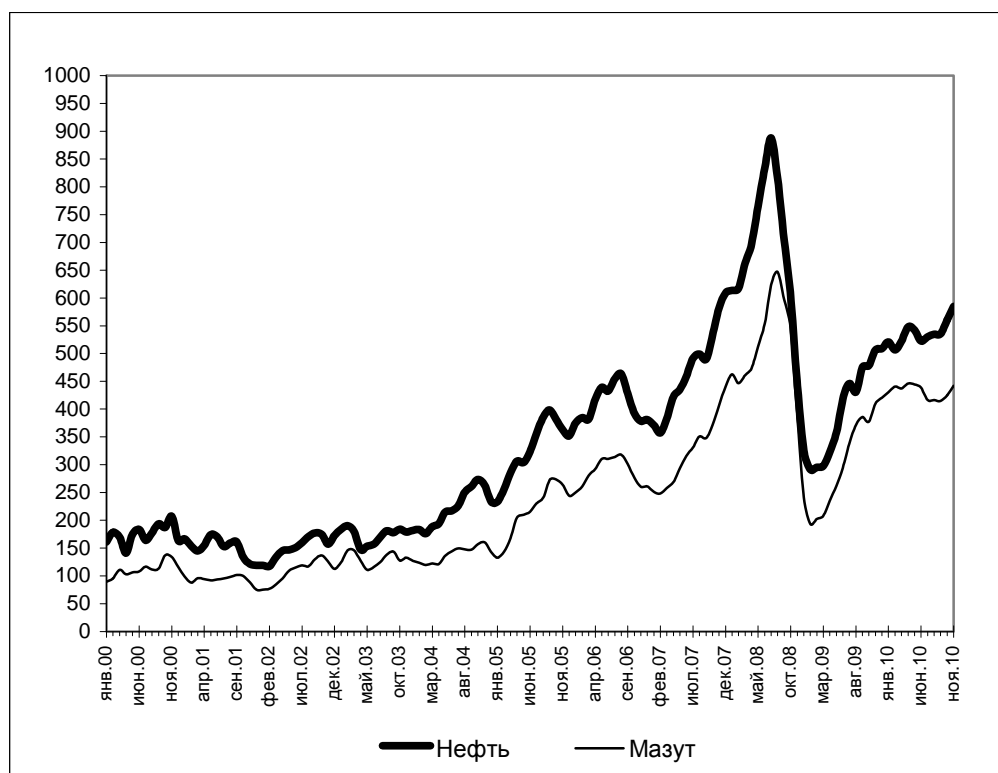
Таблица 39

Стоимость и удельный вес экспорта топливно-энергетических товаров в 2005–2010 гг.

	2005		2008		2009		2010	
	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*
Топливо-энергетические товары, всего	154,7	64,1	321,1	68,6	201,1	66,7	267,7	67,5
В том числе:								
нефть	83,8	34,7	161,2	34,4	100,6	33,3	134,6	34,0
газ природный	31,4	13,0	69,1	14,8	42,0	13,9	47,6	12,0

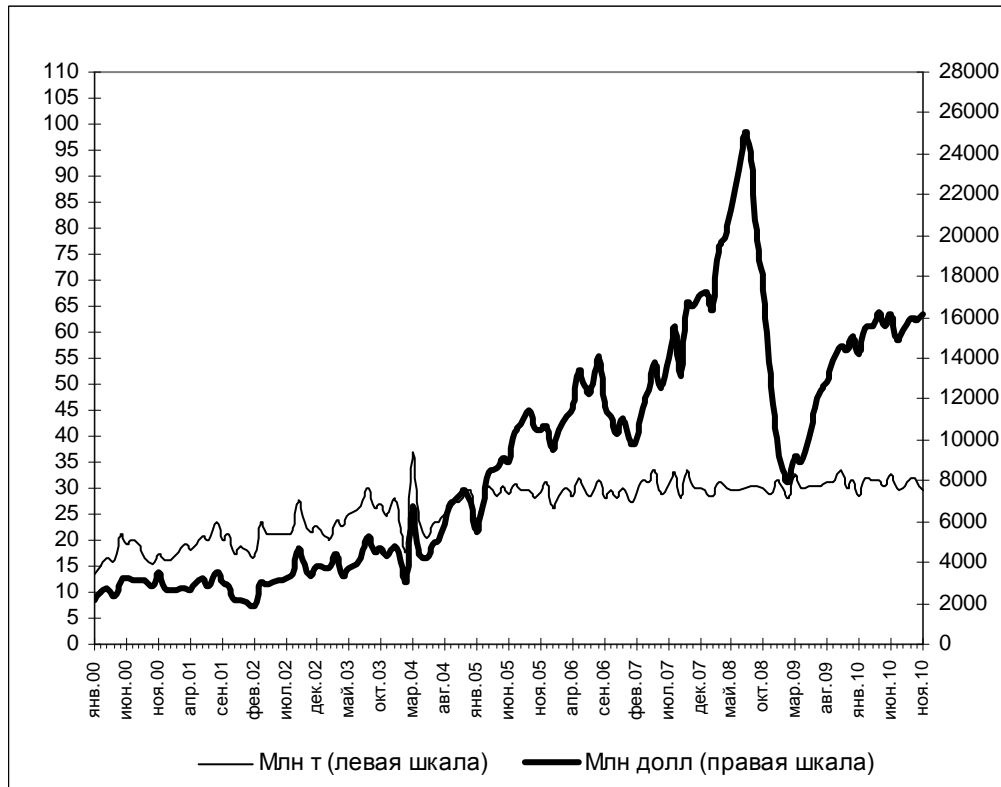
* В % к общему объему российского экспорта.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 32. Средние цены экспорта нефти и топочного мазута в 2000–2010 гг., долл./т



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 33. Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражении в 2000–2010 гг., млн т, млн долл.

4.4.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке

Под влиянием роста мировых цен на нефть в 2008 г. наблюдался значительный рост цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке. Летом 2008 г. цены производителей на нефть, автобензин, дизельное топливо и топочный мазут достигли максимальных значений за весь пореформенный период. В июле 2008 г. средняя внутренняя цена на нефть (цена производителей) в долларовом выражении достигла 410,2 долл./т, а средняя цена на автомобильный бензин – 810,3 долл./т. В сентябре – декабре 2008 г. и начале 2009 г. под влиянием снижения как мировых цен на нефть, так и курса рубля наблюдалось падение внутренних цен на нефть и нефтепродукты в долларовом выражении. В 2009 г. внутренние цены на нефть и нефтепродукты в долларовом выражении в результате роста мировых цен на нефть значительно поднялись и превысили уровень конца 2008 г. (табл. 40, рис. 34, 35). В 2010 г. под влиянием повышения мировых цен внутренние цены на нефть и светлые нефтепродукты в долларовом выражении имели тенденцию к росту.

При этом внутренние цены на нефть в России по-прежнему остаются существенно ниже мировых. Разрыв в уровнях мировых и внутренних цен на нефть объективно обусловлен наличием вывозной таможенной пошлины и дополнительными транспортными затратами на экспорт. Внутренние же цены на газ пока остаются в сфере государствен-

ного регулирования. В ближайшие годы предполагается поэтапное повышение внутренних цен на газ до уровня, обеспечивающего равную доходность его реализации на внутреннем и на внешнем рынках. Разрыв между мировыми и внутренними ценами на газ в этом случае сократится, однако внутренние цены на газ будут оставаться ниже мировых (на величину экспортной пошлины и затрат на транспортировку на экспорт).

Таблица 40

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ
в долларовом выражении в 2000–2010 гг.
(средние цены производителей, долл./т)**

	2000 декабрь	2005 декабрь	2006 декабрь	2007 декабрь	2008 июль	2008 декабрь
Нефть	54,9	167,2	168,4	288,2	410,2	114,9
Автомобильный бензин	199,3	318,2	416,5	581,2	810,3	305,1
Дизельное топливо	185,0	417,0	426,1	692,5	902,8	346,5
Топочный мазут	79,7	142,7	148,8	276,5	392,8	125,0
Газ, долл./тыс. куб. м	3,1	11,5	14,4	17,6	23,8	18,1

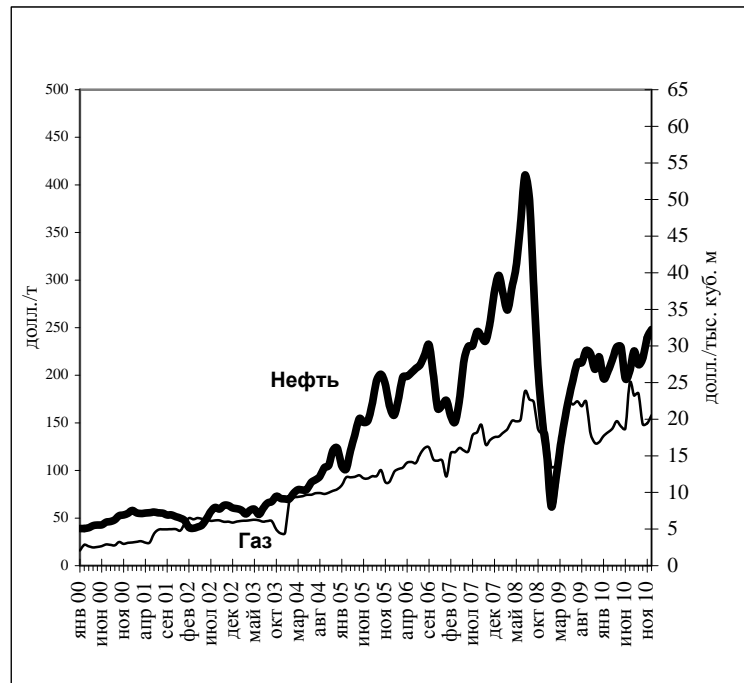
Продолжение таблицы 40

	2009 январь	2009 март	2009 июнь	2009 сентябрь	2009 декабрь
Нефть	62,2	122,9	194,7	225,9	219,3
Автомобильный бензин	244,3	318,8	481,5	593,2	457,4
Дизельное топливо	306,2	343,1	382,1	388,2	394,8
Топочный мазут	107,2	145,9	210,8	265,8	250,8
Газ, долл./тыс. куб. м	13,5	14,5	22,0	22,4	16,9

Окончание таблицы 40

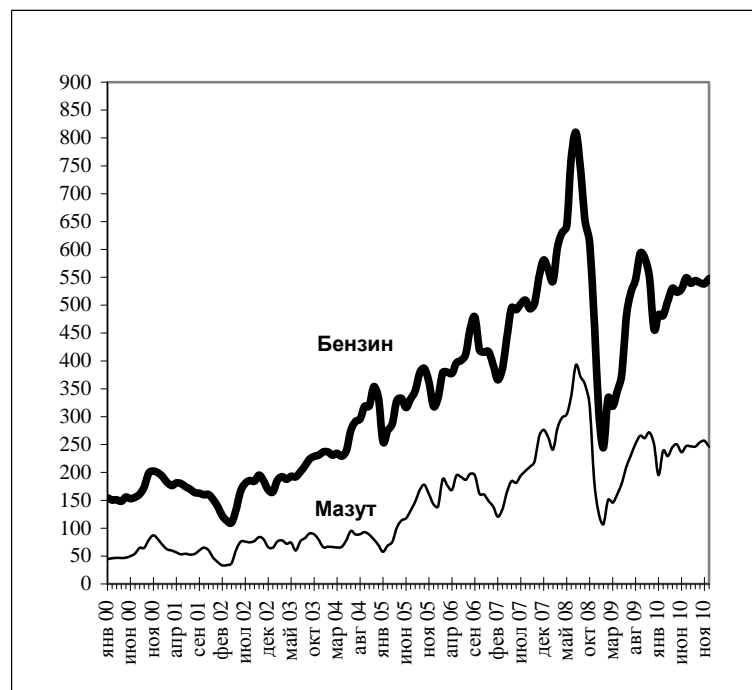
	2010 январь	2010 март	2010 июнь	2010 сентябрь	2010 декабрь
Нефть	196,5	216,3	196,7	211,2	248,2
Автомобильный бензин	483,0	507,3	529,2	544,0	547,9
Дизельное топливо	429,5	431,3	406,7	423,8	536,1
Топочный мазут	195,3	229,0	236,3	246,2	246,3
Газ, долл./тыс. куб. м	17,7	18,7	18,7	23,5	20,5

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 34. Средние цены производителей на нефть и газ в долларовом выражении в 2000–2010 гг., долл./т, долл./тыс. куб. м



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 35. Средние цены производителей на автомобильный бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 2000–2010 гг., долл./т

4.4.5. Налоговое регулирование нефтегазовой отрасли

С 2009 г. начали действовать поправки в Налоговый кодекс РФ, направленные на снижение налоговой нагрузки на нефтяной сектор, стимулирование углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и освоения новых нефтяных месторождений в неосвоенных регионах и на континентальном шельфе. В частности, в формуле расчета коэффициента Кц, отражающего динамику мировых цен на нефть и применяемого к базовой ставке НДС при добыче нефти, не облагаемый налогом ценовой минимум был повышен с 9 долл./барр. до 15 долл./барр. (табл. 41), что привело к существенному снижению применяемой ставки НДС при добыче нефти. Кроме того, было исключено требование использования прямого метода учета количества добытой нефти на конкретных участках недр для применения понижающего коэффициента к ставке НДС (Кв) на месторождениях с высокой степенью выработанности запасов. Это позволило распространить данную льготу на все выработанные месторождения, что стимулирует продление сроков их эксплуатации и дополнительную добычу нефти.

Таблица 41

Ставка НДС при добыче нефти в 2005–2010 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Базовая ставка НДС при добыче нефти, руб./т	419	419	419	419	419	419
Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц)		(Ц-9) x P/261			(Ц-15) x P/261	
Коэффициент, характеризующий степень выработанности запасов участка недр (Кв)	-			3,8 – 3,5 x N/V		

Примечание. Ц – средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Urals в долларах США за баррель; P – среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком РФ; N – накопленная добыча нефти на участке недр; V – начальные извлекаемые запасы нефти категорий А, В, С1 и С2 на участке недр.

Источник: Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 158-ФЗ, Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 151-ФЗ, Федеральный закон от 07.05.2004 г. № 33-ФЗ.

В целях стимулирования освоения новых нефтегазовых провинций для новых нефтяных месторождений, расположенных в Восточной Сибири, на территории Ненецкого автономного округа, полуострове Ямал в Ямало-Ненецком автономном округе, на континентальном шельфе Российской Федерации севернее Северного полярного круга, а также в Азовском и Каспийском морях, установлены налоговые каникулы по НДС. Так, при разработке новых нефтяных месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края установлена нулевая ставка НДС до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр при непревышении срока разработки запасов 10 лет либо в течение 10 лет для лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи и 15 лет для лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи с даты государственной регистрации лицензии (табл. 42).

В целях дополнительного стимулирования разработки месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции для расположенных здесь нефтяных месторождений правительством РФ с 1 декабря 2009 г. были установлены нулевые ставки экспортной пошлины на нефть, которые применялись вплоть до 1 июля 2010 г. Затем прави-

тельство РФ перешло к применению к добытой здесь нефти пониженных ставок экспортной пошлины. С декабря 2010 г. пониженные ставки экспортной пошлины стали применяться также к месторождениям, расположенным в Каспийском море.

Таблица 42

Регионы применения и параметры налоговых каникул по НДС при добыче нефти

Регион	Накопленный объем добычи нефти на участке недр, млн т	Период применения для лицензий на разведку и добычу, лет	Период применения для лицензий на геологическое изучение и добычу, лет	Дата введения льготы
1. Республика Саха (Якутия), Иркутская область, Красноярский край	25	10	15	01.01.2007
2. Континентальный шельф севернее Северного полярного круга	35	10	15	01.01.2009
3. Ненецкий АО, полуостров Ямал	15	7	12	01.01.2009
4. Азовское и Каспийское моря	10	7	12	01.01.2009

Источник: Налоговый кодекс РФ.

В 2010 г. правительством РФ был подготовлен ряд новых предложений (поправок в часть вторую Налогового кодекса РФ) по изменениям в налогообложении нефтегазового сектора, которые были приняты Федеральным Собранием РФ и вступили в действие с 2011 г. Данными поправками предусмотрено некоторое повышение ставки НДС на нефть и существенное повышение ставки НДС на природный газ. Базовая ставка НДС на нефть будет проиндексирована с учетом ожидаемой инфляции в 2012–2013 гг., а именно повышена до 446 руб./т в 2012 г. и 470 руб./т в 2013 г. Ставка НДС на природный газ повышается более существенно. Данная ставка остается неизменной с 2006 г., в то время как оптовые цены на газ за прошедший период увеличились в 2,12 раза. В результате ставка НДС на природный газ в последние годы существенно снизилась как в реальном, так и в относительном выражении (в процентах к цене).

В этих условиях логичным решением, на наш взгляд, была бы индексация ставки НДС при добыче газа в соответствии с ростом цены на газ на внутреннем рынке. Правительством, однако, был выбран более умеренный подход. С 1 января 2011 г. ставка данного налога индексируется в 1,61 раза, что фактически соответствует накопленной инфляции за период 2007–2010 гг. В 2012–2013 гг. предусмотрено дополнительное повышение ставки НДС на газ в соответствии с ожидаемым уровнем инфляции. В результате с 1 января 2013 г. ставка НДС при добыче газа составит 265 руб./тыс. куб. м (табл. 43).

Таблица 43

Ставки НДС при добыче нефти и природного газа в 2010–2013 гг.

	2010	2011	2012	2013
НДС при добыче нефти, руб./т	419	419	446	470
НДС при добыче газа, руб./тыс. куб. м	147	237	251	265

Источник: Налоговый кодекс РФ.

В целях стимулирования разработки малых нефтяных месторождений в 2010 г. были подготовлены поправки в ст. 342 части второй Налогового кодекса Российской Феде-

рации по введению к ставке НДС при добыче нефти специального понижающего коэффициента, характеризующего величину запасов конкретного участка недр, – коэффициента K_z . Данный коэффициент предлагается рассчитывать по специальной формуле и применять на участках недр с начальными извлекаемыми запасами нефти до 5 млн т и степенью выработанности запасов до 0,05.

В настоящее время порядок исчисления НДС при добыче нефти не предусматривает дифференциации налогообложения в зависимости от величины запасов нефти на участке недр. В результате разработка малых нефтяных месторождений с извлекаемыми запасами до 5 млн т, как правило, оказывается экономически нецелесообразной из-за высоких удельных капитальных и эксплуатационных затрат. При этом в государственном балансе запасов полезных ископаемых числится около тысячи месторождений с извлекаемыми запасами до 5 млн т и выработанностью менее 5%, суммарные запасы которых составляют 1 млрд т нефти.

Применение к ставке НДС специального понижающего коэффициента K_z должно создать условия для освоения новых малых месторождений, разработка которых при общей системе налогообложения нерентабельна. Это позволит вовлечь в разработку дополнительные запасы нефти, сосредоточенные в таких месторождениях. По расчетам правительства РФ, в результате введения такого коэффициента объем дополнительной добычи нефти на участках недр с начальными извлекаемыми запасами нефти до 5 млн т составит 10,2 млн т в первый год применения льготы и 214 млн т – за первые 10 лет.

В рамках реализации политики по стимулированию освоения новых регионов добычи правительством РФ были подготовлены предложения по распространению применяемого в ряде регионов режима налоговых каникул по НДС на новые нефтяные месторождения, расположенные в Ямало-Ненецком автономном округе севернее 65-го градуса северной широты. Для участков недр, расположенных в этом регионе (за исключением расположенных на полуострове Ямал), предлагается применять нулевую ставку НДС до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр или в течение 10 лет для лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых и 15 лет для лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения и добычи полезных ископаемых с даты государственной регистрации соответствующей лицензии на пользование недрами.

Принятие данного законопроекта должно создать необходимые экономические условия для освоения месторождений Ямало-Ненецкого автономного округа, разработка которых при общем налоговом режиме нерентабельна из-за необходимости осуществления значительных объемов капитальных вложений, связанных с созданием инфраструктуры, географическими и геологическими особенностями месторождений данного региона.

Дифференцированное снижение налоговой нагрузки для определенных регионов, характеризующихся повышенными затратами на освоение, в рамках действующей налоговой системы представляется оправданным, поскольку позволяет обеспечить необходимую доходность инвестиций в разработку новых месторождений. Вместе с тем применяемый в этих целях механизм налоговых каникул, простой с точки зрения налогового администрирования, является достаточно несовершенным. Для всех месторождений определенного региона (зоны шельфа) применяется единый усредненный под-

ход, при котором не учитываются значительные различия в затратах на освоение конкретных месторождений региона.

Кроме того, на относительно небольших месторождениях, добыча нефти на которых в течение периода налоговых каникул при нормальных темпах разработки будет существенно меньше установленного предельного уровня, налоговые каникулы создают стимулы к форсированию их разработки с целью освобождения от налога максимального количества добываемой нефти. В результате могут сократиться налоговые поступления государству и снизиться уровень конечного нефтеизвлечения.

Более совершенной формой налогообложения добычи нефти является налогообложение дополнительного дохода, или сверхприбыли. Поскольку все горно-геологические и географические характеристики месторождения в конечном счете отражаются в получаемом при его разработке доходе, такой подход обеспечивает автоматическую дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от конкретных условий добычи нефти. При таком подходе учитывается не только получаемый производителем валовой доход, но и затраты на добычу нефти на конкретном месторождении.

В случае высокоэффективных проектов применение налога на дополнительный доход обеспечивает прогрессивное изъятие ресурсной ренты в пользу государства; одновременно улучшаются условия реализации низкоэффективных проектов. Применение такого режима позволит создать необходимые условия для освоения новых месторождений, разработка которых связана с повышенными капитальными, эксплуатационными и транспортными затратами.

4.5. Состояние и тенденции развития аграрного сектора России в 2010 г.

4.5.1. Общая характеристика состояния сельского хозяйства в 2010 г.

Одной из приоритетных целей социально-экономической политики России является развитие ее агропромышленного комплекса. В начале 2010 г. российский президент утвердил Доктрину продовольственной безопасности, разработанную в рамках Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537). В Доктрине продовольственная безопасность впервые трактуется не как самообеспеченность сельскохозяйственной продукцией собственного производства, а как принято международными институтами – «обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов (далее – рыбная продукция) и продовольствием». Внутреннее производство рассматривается в качестве гарантии доступности населения страны к безопасным пищевым продуктам. Ранее используемое понятие «продовольственная безопасность» как «обеспечение потребности внутренним производством сельскохозяйственной продукции» трансформировалось в понятие «продовольственная независимость Российской Федерации» – «устойчивое отечественное производство пищевых продуктов в объемах не меньше установленных пороговых значений его удельного веса в товарных ресурсах внутреннего рынка соответствующих продуктов». Впервые в этом документе присутствуют такие понятия, как «показатели и критерии продовольственной безопасности», «экономическая доступность продовольствия» «физическая доступность продовольствия», систематизированы риски и угрозы обеспечения продовольственной безопасности РФ. Кроме того, здесь

сформулированы основные направления государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности России¹. Под продовольственной безопасностью понимается «состояние экономики страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни».

Несмотря на применение стандартных международных терминов, Доктрина продовольственной безопасности в основных направлениях государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации в области производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия содержит меры в формулировках времен централизованно планируемой экономики. Так, усилия должны концентрироваться на следующих направлениях: повышение почвенного плодородия и урожайности, расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель, реконструкция и строительство мелиоративных систем; ускоренное развитие животноводства; расширение и более интенсивное использование потенциала водных биологических ресурсов и новых технологий их индустриального выращивания и т.п. То есть не содействовать и стимулировать повышение объемов производства и устойчивости сельской экономики, а повышать, реконструировать и т.д. Исключение составляют рыночно ориентированные формулировки отдельных направлений, таких как совершенствование механизмов регулирования рынка и устранение ценовых диспропорций на рынках сельскохозяйственной и рыбной продукции и материально-технических ресурсов. Однако, как показал опыт последних лет, именно современное состояние регулирования рынков явно недостаточно эффективно для поддержания экономической устойчивости развития сельского хозяйства. Неоднозначно можно оценить и предлагаемые показатели продовольственной безопасности. Так, среди них есть располагаемые ресурсы домохозяйств, калорийность питания, потребление основных продуктов, обеспечение площадями для осуществления торговли и организации питания и т.д. Хотя эти показатели сами по себе в разной мере и влияют на продовольственную безопасность, но не свидетельствуют о ее достижении. Не ясно, каким должно быть значение показателя – обеспеченности площадями для осуществления торговли и организации питания в расчете на 1000 человек, с которого следует считать, что в России укрепляется продовольственная безопасность. То есть приведенные показатели, чтобы что-то характеризовать, должны быть привязаны к критериям продовольственной безопасности – к показателям с определенным значением. В качестве критерия указываются совсем другие показатели – показатели доли отечественных продуктов в товарных ресурсах. При этом показатели, которые бы характеризовали доступ населения к продовольствию (например, доля населения, которое не может купить или обеспечить себе потребление определенных объемов продовольствия или его калорийность), вообще отсутствуют. Несмотря на приведение в Стратегии общераспространенных в мире современных определений, документ сохраняет в части показателей, критериев, направлений совершенствования сельскохозяйственного производства традиционную для России идеологию. Это каса-

¹ <http://www.kremlin.ru/acts/6752>

ется не только того, что считается в стране продовольственной безопасностью (достижение пороговых уровней самообеспечения основными продуктами), но и формулирования основных направлений государственной экономической политики в области производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия.

Главным фактором, определившим состояние сельского хозяйства в 2010 г., стал природный. Очень жаркое лето¹ разрушило планы по росту производства, урожайности, повышению экономической доступности продуктов питания для населения. Жара, возникшие впоследствии пожары затронули сельское хозяйство 43 субъектов РФ:

- гибель сельскохозяйственных культур произошла на площади более 13 млн 300 тыс. га, что составляет 30% площади посевов в этих субъектах (17% общей посевной площади, или 30% всей посевной площади зерновых культур в РФ);
- от засухи пострадали 25 тыс. хозяйств, в основном это Приволжский и Центральный федеральные округа.

Подтвержденный прямой ущерб сельхозтоваропроизводителей превысил 41 млрд руб.² Очевидно, что это чрезвычайно заниженная сумма ущерба. Такую гипотезу можно сформулировать, сопоставив сумму ущерба с данными об объеме продукции сельского хозяйства, произведенной всеми группами сельхозпроизводителей, а также с данными о доле погибших сельхозкультур на территории более чем половины субъектов Российской Федерации. Так, сумма ущерба составляет только 41 млрд руб., а произведено сельскохозяйственной продукции за 10 месяцев 2010 г. 2032,3³ млрд руб., т.е. ущерб составил относительно объема производства в текущих ценах лишь 2%. В то же время уничтожены посевы на площади 13,3 млн га, а, по данным Росстата, посевная площадь составила не менее 74,8⁴ млн га, т.е. посевы уничтожены на 18% всех площадей. Это означает, что сельхозпроизводители могут надеяться на компенсацию только небольшой части своего ущерба, это приведет к дальнейшему ослаблению сельскохозяйственного сектора экономики в будущем.

Индекс производства продукции сельского хозяйства относительно прошлого года упал до 88,1%. (рис. 3б) Это падение обусловлено потерями продукции растениеводства – здесь индекс снизился до 74,6%. Животноводство еще не отреагировало на эти явления и к концу 2010 г. показало даже рост в 2,6% относительно прошлого года. Однако это наименьший прирост за последние пять лет. Если смотреть по типам сельскохозяйственных товаропроизводителей, то общее падение производства до уровня 88,5–88,6% наблюдается в сельскохозяйственных организациях и хозяйствах населения. Производство продукции сельского хозяйства в крестьянских (фермерских) хозяйствах снизилось сильнее – до 82,5%. Это объясняется отраслевой структурой производства сельскохозяйственной продукции. В сельскохозяйственных организациях сконцентрировано производство зерновых и технических культур, а также свиноводст-

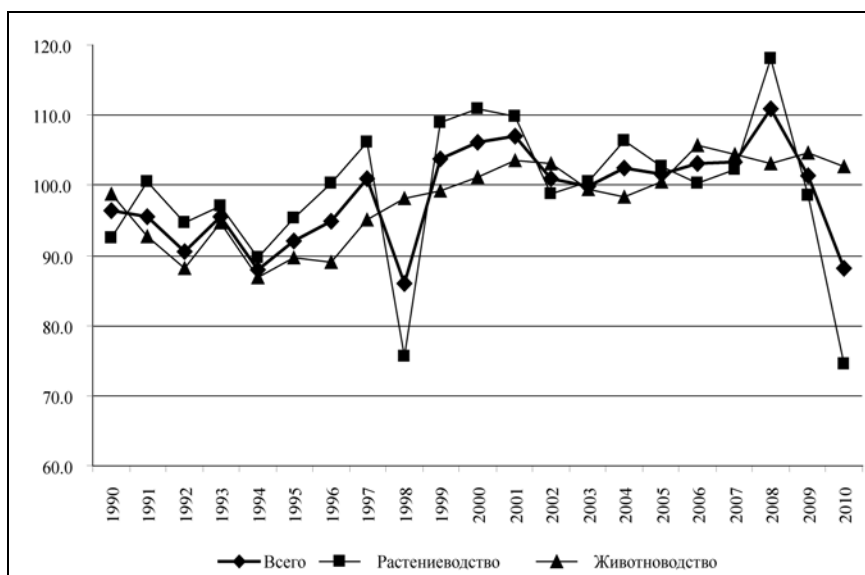
¹ Аномально жаркой погоды, подобной нынешней, на территории России не было по меньшей мере тысячу лет, это абсолютно уникальное событие, заявил глава Росгидромета Александр Фролов (<http://www.pogoda.ru.net/news/5184>). По данным главы Гидрометцентра РФ Романа Вильфанда, такого лета, судя по данным палеоклиматических исследований, не было на территории России более тысячи лет, а возможно, и пяти тысяч (<http://www.ami-tass.ru/article/68230.html>)

² Выступление министра сельского хозяйства РФ Е.Б. Скрынник в Совете Федерации 27.10.2010 г. www.mcx.ru.

³ Росстат, http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_01/IssWWW.exe/Stg/d10/2-1-4-1.htm

⁴ Росстат, 2010 г.

во и птицеводство. В хозяйствах населения – также животноводство, а среди продукции растениеводства – картофель и овощи. Крестьянские фермерские хозяйства в основном производят зерновые и технические культуры. Незначительная доля животноводческой продукции не смогла снизить темпы падения производства продукции растениеводства.



Источник: Росстат.

Рис. 36. Индексы производства сельскохозяйственной продукции

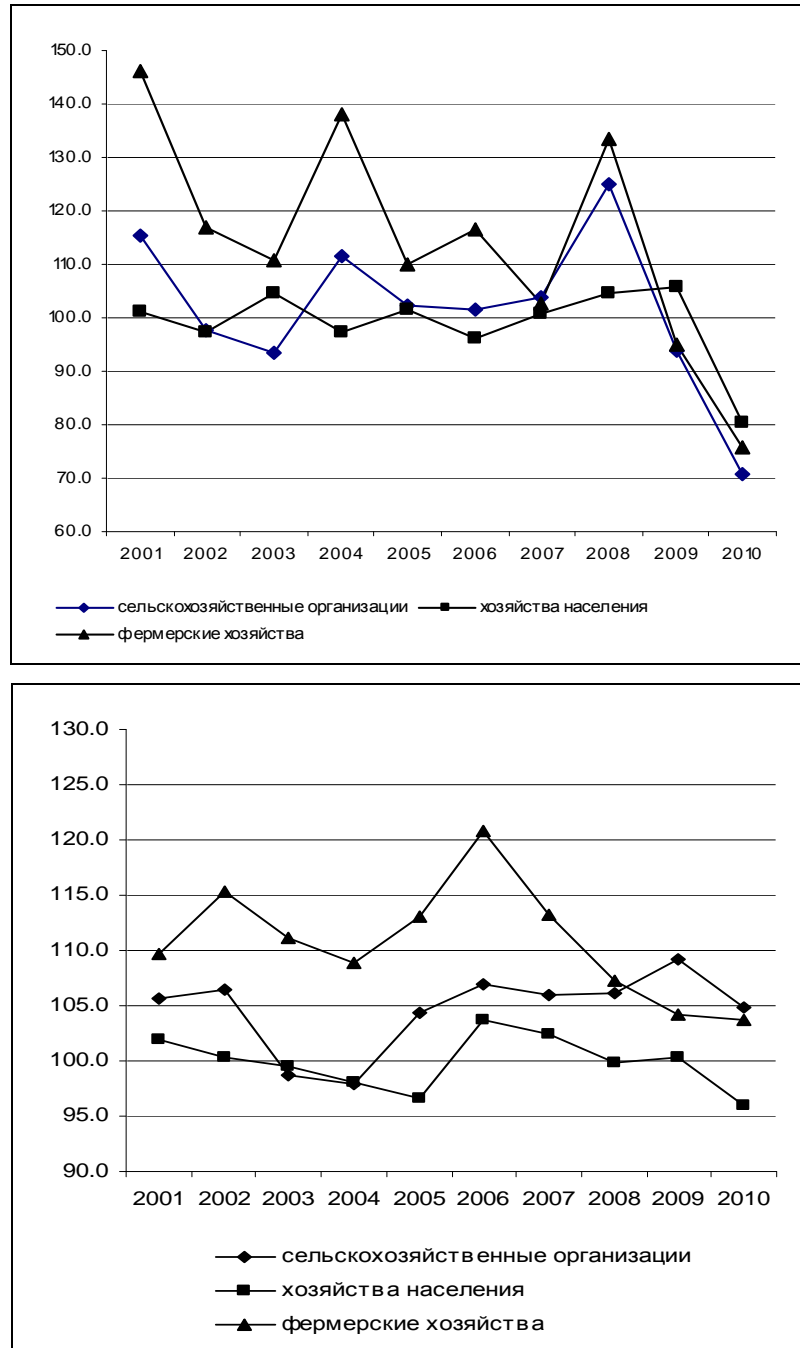
Наибольшие потери производства по сравнению с 2009 г. пришлось в 2010 г. на зерновые (на 37,3%), картофель (32,1%), льноволокно (31,3%), сахарную свеклу (25,5%), подсолнечник (16,5%), овощи (9,4%). Данные о темпах посева озимых осенью 2010 г. свидетельствуют о потенциальном сокращении производства зерна в России в 2011 г. относительно достаточно благополучного 2009 г.¹: по данным Росстата, на 1 ноября было посеяно озимых почти на 21% меньше, чем в прошлом году, – 10,5 млн га².

Снижение поголовья животных, имевшее обвальный характер до 1998 г., удалось остановить, по некоторым видам (птица, свиньи, овцы до 2009 г.) сформировался отчетливый тренд на его повышение. С 2009 по 2010 г. снижение поголовья произошло, но оно было незначительно (см. рис. 38): составило от 0,5 (свиньи) до 3,1% (крупный рогатый скот). Однако сокращение производства зерна более чем на треть, рост цен на него создают предпосылки для активизации резкого снижения поголовья животных и, как следствие, для роста производства мяса в краткосрочной перспективе. Об этом также свидетельствуют данные о запасе кормов для животных на зиму 2010/2011 г.: на 1 ноября 2010 г. только в 33% субъектах РФ было заготовлено 10 ц кормовых единиц на одну условную голову. В 2009 г. такие запасы были в 58% субъектов РФ. К началу января 2011 г. обеспеченность скота кормами в сельскохозяйственных организациях была ниже на 25,2%, чем в 2009 г. Если учесть, что в структуре производства зерна снизилась доля кормового зерна (кроме зерна кукурузы), то ситуация с обеспеченно-

¹ За отчет взят 2009 г., так как 2010 г. – год с аномально плохими климатическими условиями.

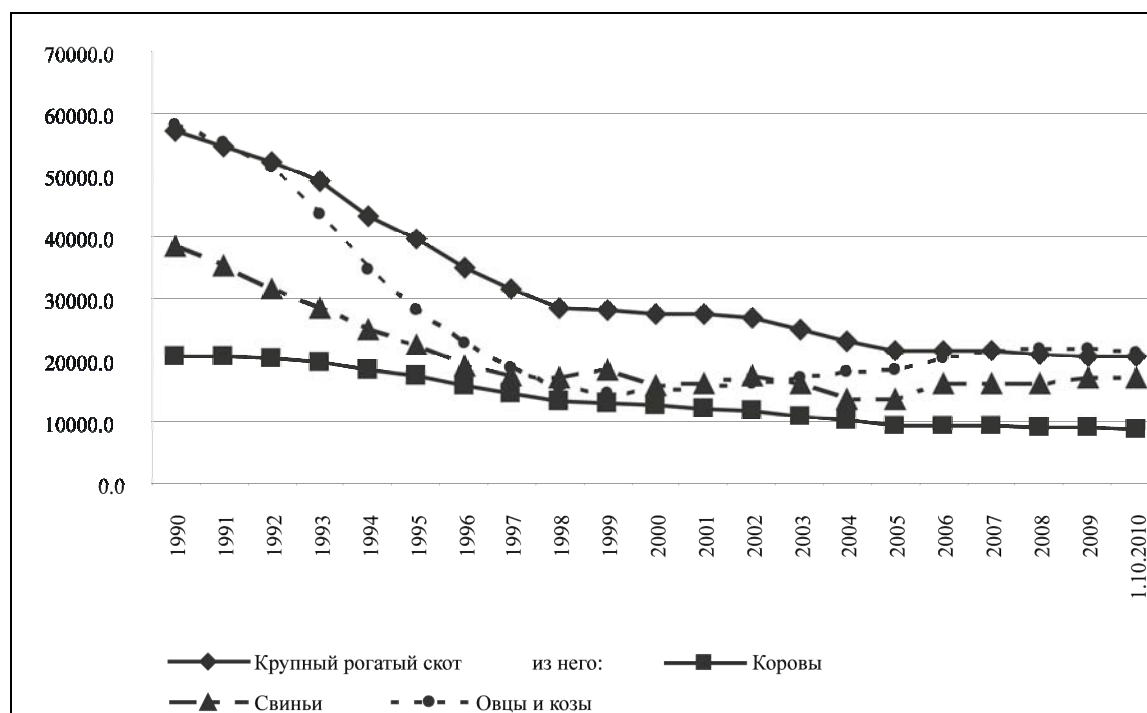
² МСХ РФ объявило в это же время о 14 млн га, обещая довести озимый клин до 15,5 млн га. Выступление министра сельского хозяйства РФ Е.Б. Скрынник в Совете Федерации 27.10. 2010 г.

стью кормами вызывает тревогу. Запрет на экспорт пшеницы будет способствовать предложению на корм дорогого продовольственного зерна. Использование его не позволит решить проблему производителей животноводческой продукции, поскольку они ограничены платежеспособным спросом населения и им экономически не выгодно использовать такое зерно на корм.



Источник: Росстат.

Рис. 37. Индексы производства продукции растениеводства и животноводства по типам сельхозпроизводителей



Источник: Росстат.

Рис. 38. поголовье животных в хозяйствах всех категорий, тыс. гол.

До недавнего времени только поголовье птицы преимущественно было сконцентрировано в сельскохозяйственных организациях, теперь уже большая часть крупного рогатого скота, свиней находится там же. На хозяйства населения приходится все еще чуть более половины (51,4%) овец и коз, 46,8% крупного рогатого скота, около трети всех свиней (32,7%). Однако в сельскохозяйственных организациях происходит активный прирост не только поголовья свиней (на 4,1%), птицы (на 5,6%), но и поголовья овец и коз (более чем на 6% за год). Незначительное сокращение поголовья коров во всех категориях хозяйств (на 2,3% по сравнению с 2009 г.) сопровождается повышением продуктивности – средний надой на корову за год вырос более чем на 110 кг и составил 3910 кг/гол. Он существенно превышает показатели начала 90-х гг. (в 1,4 раза относительно 1990 г.), хотя остается все еще критически низким по сравнению с развитыми странами мира¹. Однако рост надоя в среднем на голову не привел к повышению объемов производства молока: оно сократилось на 2,1% – до 31,9 млн т. Сложившаяся динамика поголовья животных привела к росту реализации мяса (на 5,2% – до 10,5 млн т), яиц (на 2,9% – до 40,6 млрд шт.) в 2010 г.

Сокращение объема производства продукции растениеводства отразилось в ценах, по которым сельхозпроизводители продавали свою продукцию. В России цены на оставшуюся продукцию по итогам года выросли незначительно. Рост цен на продукцию растениеводства (на 1 ноября 2010 г.) в сельскохозяйственных организациях составил 109,5%, тогда как на продукцию животноводства – только 104,1%.

¹ В 2006 г. в Канаде надой на 1 корову составил 7,6 т, в США – 9,1 т, в Мексике – 6,4 т, в Финляндии – 7,5 т, в Германии – 6,4 т, в Китае – 3,0 т. (<http://statinfo.biz/Geomap.aspx?region=world&act=6243&lang=1>)

С учетом того что потребительские цены на 1 ноября 2010 г. выросли относительно декабря 2009 г. более чем на 9%, есть основания высказать гипотезу о перераспределении доходов сельскохозяйственных производителей в другие звенья продовольственной цепочки. В пользу этой гипотезы говорят также данные Росстата: показатель текущей ликвидности в сельскохозяйственных организациях составил 169,1% (тогда как в целом по стране – 178,8% при рекомендуемом значении 200%), обеспеченности собственными оборотными средствами – минус 36% (соответственно минус 17,9% и плюс 10%), коэффициент автономии – 35,2% (соответственно минус 46% и плюс 50%). То есть сельскохозяйственные организации имеют показатели финансовой устойчивости ниже средних показателей по экономике и существенно ниже рекомендуемых значений. Хотя за прошедший год и увеличилась доля прибыльных сельскохозяйственных организаций – их стало 68,2% (вместо 66,6% в 2009 г.), но относительно прошлого года сократилась общая сумма прибыли на 9,3% и почти на 55% увеличилась сумма убытков. Информация о финансовом состоянии крестьянских (фермерских) хозяйств не является объектом наблюдения. Однако резкое снижение объемов производства – почти на четверть – относительно 2009 г. дает основание говорить о серьезных финансовых проблемах функционирования этой группы сельхозпроизводителей.

Сокращение доходов сельхозпроизводителей в 2010 г., неблагоприятная ценовая конъюнктура 2009 г. не позволили им вернуть причитающиеся к возврату на прошлый и 2010 г. кредиты. Банки провели реструктуризацию задолженности. На конец октября 2010 г. объем пролонгированных кредитов составил 4,4 млрд руб.¹ При этом общая сумма просроченной задолженности по кредитам банков и займов составила 7 млрд руб.², т.е. около 37% всех просроченных кредитов не пролонгированы, к их держателям могут быть применены процедуры взыскания долга в рамках исполнительного производства и процедур банкротства. Это свидетельствует о возрастающей неустойчивости сельскохозяйственного сектора экономики.

Следует также отметить, что сокращение объема инвестиций в сельскохозяйственный сектор в 2010 г. относительно 2009 г. незначительно – менее 3%. Это произошло в основном за счет внутренних инвестиций. Иностранные инвестиции за 2010 г. увеличились на 6,7% и достигли 2,24 млрд долл.

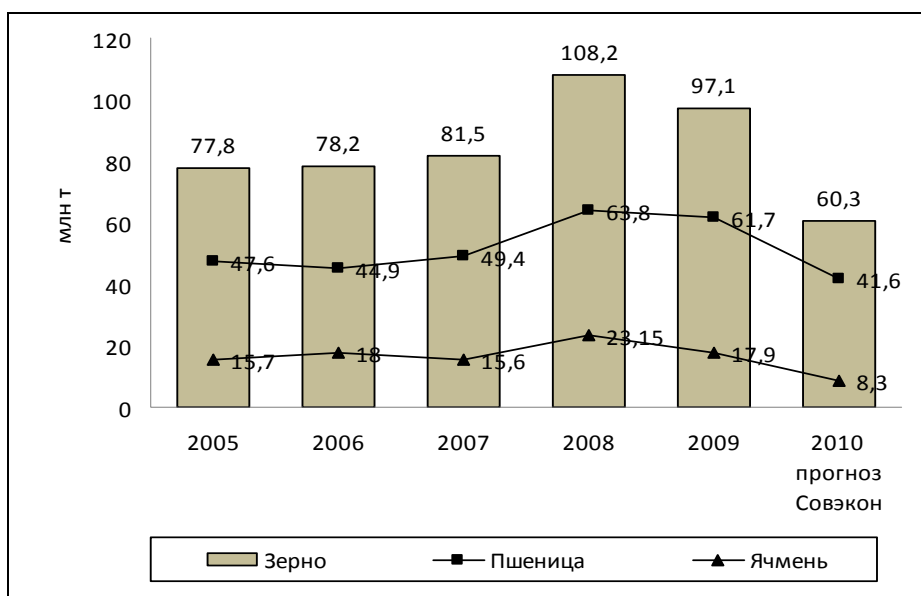
4.5.2. Положение на отдельных агропродовольственных рынках

Рынок зерновых культур

Из-за аномальной жары и засухи летом 2010 г. в наибольшей степени пострадали зерновые культуры. Сбор зерновых упал до самого низкого уровня с 1999 г. – до 60,3 млн т (рис. 39). Валовой сбор пшеницы сократился на 20 млн т – до 41,6 млн т, ячменя – более чем в два раза (до 8,35 млн т).

¹ Выступление министра сельского хозяйства РФ Е.Б. Скрынник в Совете Федерации 27.10.2010 г.

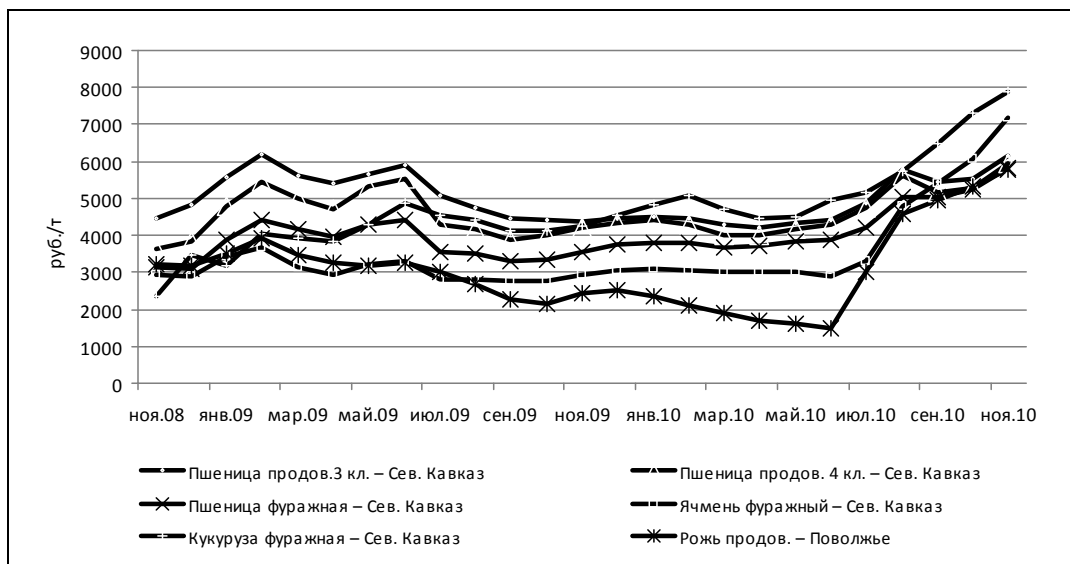
² Росстат на 1 ноября 2010 г.



Источник: Совэкон.

Рис. 39. Динамика сбора зерновых культур в России в 2005–2010 гг.

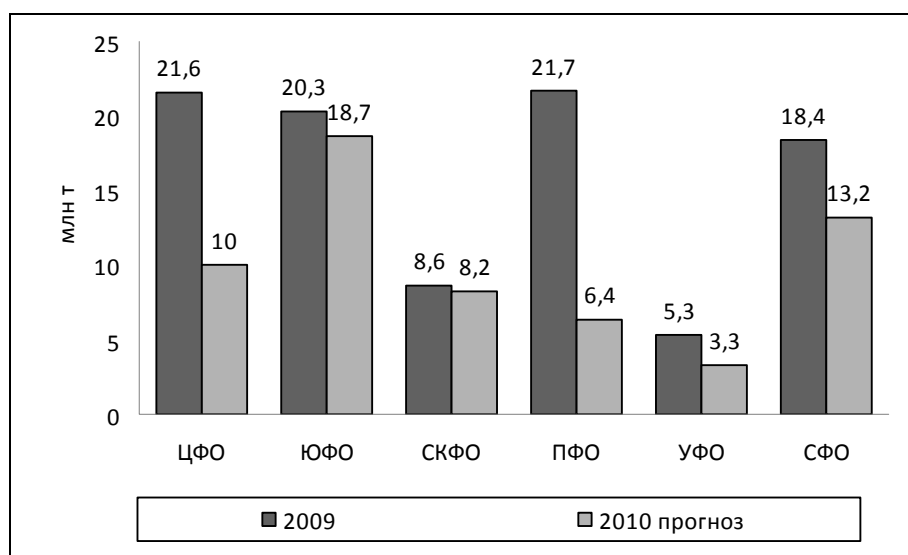
Наиболее тяжелая ситуация сложилась на рынке фуражного зерна из-за падения сбора как фуражной пшеницы, так и ячменя и кукурузы. Нехватка фуражного зерна была восполнена за счет использования на фураж продовольственной пшеницы, в результате разрыв в ценах на фуражное и продовольственное зерно к концу 2010 г. стал сокращаться. Ценовая конъюнктура на российском зерновом рынке в этом году характеризовалась укреплением с августа цен на все зерновые культуры. Наиболее высокие темпы роста продемонстрировали ячмень и кукуруза (рис. 40).



Источник: Совэкон.

Рис. 40. Динамика средних цен предложения на зерновые культуры в 2008–2010 гг. (включая НДС, EXW)

Значительное сокращение сборов зерновых произошло в регионах Центрального Черноземья и Поволжья (рис. 41). В результате сложилась ситуация, когда обеспечение всего российского рынка зависело от 3 южных (Краснодарский, Ставропольский края и Ростовская область) и 4 сибирских регионов (Алтай, Новосибирск, Омск, Красноярск).



Источник: СовЭкон.

Рис. 41. Сбор зерна в основных производящих округах в 2009–2010 гг.

Опасаясь последствий нехватки зерна для страны и спекулятивного роста цен, российское правительство ввело с 15 августа и до конца года временный запрет на экспорт пшеницы, меслина, ячменя, ржи, кукурузы и муки пшеничной или пшенично-ржаной¹. Ограничение на вывоз российского зерна сразу же отразилось на мировом рынке, где и без того сложился напряженный зерновой баланс, – мировые цены на пшеницу поползли вверх. С июля по декабрь 2010 г. цены на пшеницу (мягкая, Франция, ФОБ) подскочили со 190 до 330 долл./т, на кукурузу (США, ФОБ) – со 170 до 250 долл./т².

Введение эмбарго негативно отразилось прежде всего на производителях экспортно-ориентированных регионов Юга России, которые получили неплохой урожай. Производители Южного и Северо-Кавказского федеральных округов должны были переориентироваться с внешнего на внутренний рынок. Однако когда эмбарго начало действовать, продажи на Юге практически встали. Южное зерно с учетом доставки в регионы, пострадавшие от засухи, не пользовалось спросом. В результате закупочные цены на пшеницу на Юге страны автоматически упали на транспортную составляющую. Однако цена, по которой должны были закупать зерно пострадавшие от засухи регионы, не устраивала южных производителей.

Введение эмбарго в меньшей степени коснулось регионов Сибири, которые также стали поставщиками зерна для пострадавших регионов. Это связано с тем, что логистические затраты по вывозу зерна из этих регионов в Европейскую часть страны сопоставимы с затратами на доставку в портовую зону. Таким образом, по причине логистиче-

¹ Постановление правительства РФ от 05.08. 2010 г. № 599.

² По данным СовЭкон.

ских трудностей поставки зерна из южных регионов конкурентоспособность южного зерна была ниже сибирского. Чтобы изменить сложившуюся ситуацию на рынке, правительство снизило тарифы на перевозку сибирского и южного зерна в другие регионы страны. С 1 сентября по 31 декабря 2010 г. тариф при поставках из Сибири на расстояние свыше 1100 км понижен с 50 до 30% от стандартного, а для Юга – со 100 до 50% за расстояние перевозки, превышающее 300 км. В результате для большинства регионов-потребителей железнодорожный тариф при поставках с Северного Кавказа уменьшился более существенно, чем для поставок из Сибири. Снижение тарифов поддержало рост цен на зерно на Северном Кавказе и несколько снизило цены в Центре.

Последствия засухи и введения эмбарго негативно повлияли на будущий урожай 2011 г. Затянувшаяся засуха в ряде регионов привела к отставанию сева. Недосев озимых в этих регионах неблагоприятно скажется на объемах сбора озимых культур в следующем году. Другое негативное последствие связано с введением запрета на экспорт – на Юге России закупочные цены на зерно упали (как было описано выше), что в результате нарушило стимул производителей к инвестициям в производство и для последующих урожаев (сокращение закупок агротехники, удобрений и переход на упрощенные технологии).

Снятию напряжения на зерновом рынке помогли бы массированный импорт и товарные интервенции.

В 2009/10 г. Россия импортировала 0,35 млн т зерна, в 2008/09 г. – 0,6 млн т. В сезоне 2010/11 г., по прогнозам Совэкон, может быть ввезено около 4,0 млн т (включая муку в пересчете на зерно). Казахстан и Украина рассматривались в качестве возможных поставщиков зерна на территорию России. Однако в октябре 2010 г. Украина ввела квоты на экспорт зерна в размере 2,7 млн т до конца 2010 г., в том числе квоту на вывоз кукурузы – 2 млн т. В конце 2010 г. импорт зерна из Казахстана был экономически нерационален из-за высокой цены. Поставки импортного зерна на территорию России возможны также в рамках межправительственных соглашений. Основными составляющими возможного российского импорта могут быть пшеница, рожь и ячмень.

Таблица 44

**Оценка баланса спроса-предложения зерна в 2009/10 г.
и прогноза на 2010/11 г. (млн т)**

	2008/09	2009/10 (оценка)	2010/11 (прогноз)
Предложение (ресурсы)	116,65	117,1	84,5
Запасы на начало сезона	7,85	19,65	20,2
В том числе интервенционные запасы	0,2	8,25	9,5
Рыночные запасы	7,65	11,4	10,7
Производство	108,2	97,1	60,3
Импорт*	0,6	0,35	4,0
Потребление, всего	97,0	96,9	76,8
Внутреннее потребление	73,5	75,0	72,5
Экспорт*	23,5	21,9	4,3
Интервенционные закупки	8,05	1,75	–
Запасы на конец сезона	19,65	20,2	7,7
В том числе интервенционные запасы	8,25	9,5	3,5
Рыночные запасы	11,4	10,7	4,2

* Включая муку в пересчете на зерно.

Источник: по данным Совэкон.

Что касается товарных интервенций, то, по оценкам аналитиков и участников рынка, их проведение ожидается не ранее февраля 2011 г. Однако, по оценкам Совэкон, даже полная реализация фуражной пшеницы и ячменя из интервенционного фонда (3–3,5 млн т) недостаточна, чтобы снизить напряжение на рынке фуражного зерна в целом. Это лишь приведет к стабилизации (временной) в регионах, где это зерно будет реализовываться.

Рынок картофеля

Кроме зерновых культур, из-за засушливой весны и жаркого лета большие потери были отмечены в картофелеводстве. В 2010 г. всеми категориями хозяйств было собрано 21,1 млн т картофеля, что на 32,2% меньше, чем в предыдущем году (табл. 45). В структуре производства по категориям хозяйств ЛПХ по-прежнему занимают существенную долю: в 2010 г. – 84%, в 2009 г. – 81%. Объемы валового сбора в хозяйствах населения сократились на 29,3%.

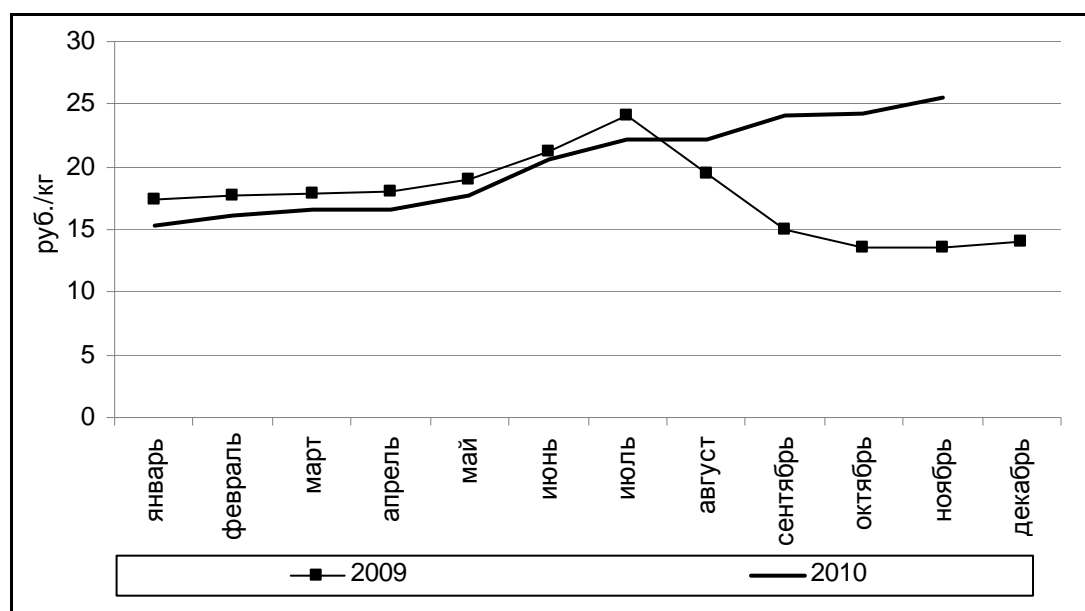
Обычно в июле – сентябре наблюдается сезонное падение цены, однако в 2010 г. из-за неурожая картофель подорожал. Цены на картофель выросли почти в 2 раза по сравнению с уровнем 2009 г. В ноябре 2010 г. в розничной продаже картофель стоил в среднем 25,6 руб./кг, в ноябре 2009 г. – 13,5 руб./кг.

Таблица 45

Динамика производства картофеля в 2007–2010 гг., млн т

	2007	2008	2009	2010	2010/2009, %
Производство картофеля	27,2	28,8	31,1	21,1	67,8

Источник: Росстат.



Источник: Росстат.

Рис. 42. Динамика средних потребительских цен на картофель в России в 2009–2010 гг.

В предыдущие годы Россия обеспечивала себя картофелем на 95%, а объемы импорта не превышали 850 тыс. т. Общие потребности страны в картофеле оцениваются

в 27–29 млн т, из которых около 16 млн т идет на личное потребление населения, остальное – используется на производственное потребление (семена и промпереработку).

В условиях дефицита отечественного картофеля может вырасти импорт картофеля в сезоне 2010/11 г. Это могут быть поставки из Белоруссии и с Украины. При этом традиционными поставщиками свежего картофеля на российский рынок являются Нидерланды, Азербайджан, Египет и Китай (на них приходится около 70% российского картофельного импорта). Для ликвидации дефицита на рынке российским правительством с ноября 2010 г. по июль 2011 г. отменены импортные пошлины на картофель, в том числе на семенной¹.

Дефицит картофеля в России и неурожай в ряде европейских стран подстегнули цены на картофель и в самой Европе. В начале 2011 г. запасы картофеля собственного производства на российском рынке будут исчерпаны, на рынок выйдет импортный продукт, а цены будут определяться стоимостью импортных поставок. Поэтому тенденция роста цен на российском картофельном рынке сохранится и в 2011 г.

Рынок мяса

По результатам 2010 г. влияние засухи не сказалось на животноводческом секторе. Однако этот эффект носит отложенный характер, и рост цен на зерно отразится на экономике животноводческих предприятий уже в начале 2011 г.

По данным Росстата (табл. 46), за 10 месяцев 2010 г. производство скота и птицы в живом весе во всех категориях хозяйств увеличилось на 6,3% и составило 7,8 млн т. Наиболее динамичным сектором было свиноводство – производство свинины сельхозпредприятиями выросло за этот период на 20,3% (до 1292,6 тыс. т в живом весе). Положительная динамика в птицеводстве, наблюдавшаяся в течение последних 10 лет, сохраняется – прирост в сельхозпредприятиях составил 13,3% (до 2787,7 тыс. т). Производство мяса КРС демонстрирует падение – на 0,8% (до 785,4 тыс. т).

Таблица 46

**Динамика производства мяса в России во всех категориях хозяйств
в 2007–2010 гг., млн т**

	2007	2008	2009	Янв.–окт. 2010	Янв.–окт. 2010 к янв.– сент. 2009, %
Скот и птица на убой в живом весе	8,7	9,3	9,9	7,8	6,3
В том числе:					
мясо КРС	3,0	3,1	3,0	н.д.	н.д.
свинина	2,5	2,7	2,9	н.д.	н.д.
мясо птицы	2,6	3,0	3,4	н.д.	н.д.

Источник: Росстат.

Отмеченный рост в мясном секторе сформировался за счет инвестиций прошлых лет. В 2010 г. произошел ввод новых, завершение реконструкции существующих и выход на проектные мощности свинокомплексов, инвестиции в которые осуществлялись еще до кризиса. Дополнительным фактором роста стали более низкие цены на корма, сложившиеся на фоне подешевевшего в 2009 г. зерна.

На рынке мяса птицы отечественные производители смогли увеличить предложение также за счет временного ухода с рынка американской продукции, ввоз которой был

¹ Решение Комиссии Таможенного союза от 14.10. 2010 г. № 475.

запрещен с января по август 2010 г. Это ограничение было связано с введением РФ новых санитарных правил, запрещающих ввоз и реализацию мяса птицы, обработанного хлорсодержащими растворами.

Квота США на 2010 г. составляла 600 тыс. т, или 77% всего импорта мяса птицы. В связи с ограничением импорта из США часть этой квоты (150 тыс. т) была перераспределена между другими странами. В рамках этих объемов поставки в основном осуществлялись из Европы и Бразилии. Однако эти и другие страны выбрать предложенные объемы не смогли в связи с дефицитом предложения мяса птицы на мировом рынке и с высокими ценами по сравнению с ценами на птицу из США.

Отсутствие на рынке мяса птицы из США было также восполнено продукцией отечественного производства. В результате, несмотря на сокращение объемов импорта (за январь – сентябрь 2010 г. на 60,1%), емкость рынка практически не изменилась¹. Данные о динамике импорта приведены в *табл. 47*.

Снижение урожая зерновых культур в 2010 г. способствовало формированию высоких цен на зерно и, следовательно, на комбикорма, давление которых животноводческие предприятия начали ощущать уже к концу 2010 г., когда старые запасы дешевого фуражного зерна 2009 г. были исчерпаны. По состоянию на конец октября 2010 г. на одну условную голову было заготовлено 9,4 ц корм. ед., в то время как в предыдущем году – 12,3 ц корм. ед.²

Рост цен на комбикорм в большей степени скажется на себестоимости производства свинины и мяса птицы. Последствием повышения кормовых затрат может быть подорожание мясной продукции и сокращение рентабельности производителей мяса. Неэффективные хозяйства с плохой конверсией корма могут стать убыточными и уйти с рынка. В последующие годы маржа свиноводческих предприятий будет сокращаться еще и по причине усиливающейся конкуренции на рынке в условиях ожидаемого роста отечественного производства свинины. Как было отмечено выше, в 2010 г. большинство новых свинокомплексов вышли на проектную мощность.

Таблица 47

Динамика импорта мяса в Россию в 2007–2010 гг., тыс. т

	2007	2008	2009	Янв.–сент. 2010	Янв.–сент. 2010 к январю–сентябрю 2009, %
Мясо свежее и мороженое	1489,4	1710,9	1437,1	1031,3	106,2
Мясо птицы	1287,0	1218,0	964,8	259,1	39,9

Источник: Росстат.

С 2003 г. импорт мяса в Россию осуществляется в рамках установленных тарифных квот. Согласно определенному режиму регулирования импорта на 2011 г., объем квот в отношении свинины и говядины не изменится по сравнению с 2010 г.: квота на мясо КРС свежее или охлажденное – 30 тыс. т, на мясо КРС замороженное – 530 тыс. т, на свинину – 472,1 тыс. т, на свиную тримминг – 27,9 тыс. т. Квота на ввоз мяса птицы сократится более чем в 2 раза – с 780 до 350 тыс. т. Кроме того, с 1 января 2011 г. Роспотребнадзор вводит запрет на использование замороженного мяса птицы для пищевой продукции. Фактически это означает полный запрет на ввоз импортного мяса птицы,

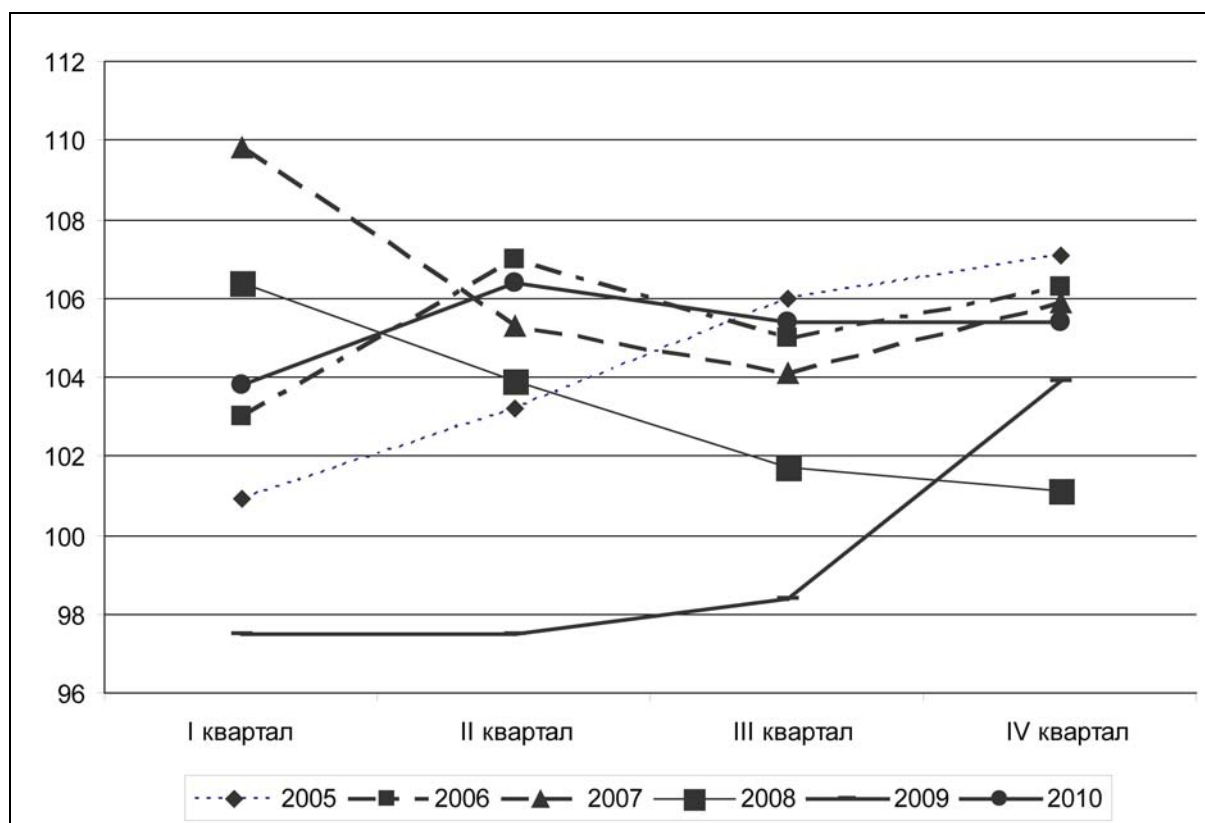
¹ По данным ИКАР, за 7 месяцев 2010 г. емкость рынка мяса птицы сократилась всего на 3%.

² По данным Росстата.

которое в основном используется в мясopереработке и, как правило, дешевле отечественного. Это может привести к росту цен на недорогие мясные и колбасные изделия, при производстве которых используют мясо птицы. К тому же это обязывает российских производителей птицы иметь достаточно развитую логистику для четкой организации поставок охлажденного мяса на дальние расстояния с учетом масштабов страны.

4.5.3. Производство пищевых продуктов

Пищевая промышленность отреагировала на кризисные явления еще в 2008 г.: индекс производства пищевых продуктов падал до II квартала 2009 г. Со II квартала 2009 г. по конец 2010 г. индекс растет. В 2010 г. индекс производства пищевых продуктов по динамике очень похож на индекс 2006 г. (рис. 43). В каждый из кварталов 2010 г. приросты составили от 3,8 до 6,4%.



Источник: Росстат.

Рис. 43. Индексы производства пищевых продуктов, включая напитки и табак, % к сопоставимому периоду предыдущего года

Недопроизводство продукции в 2010 г. относительно 2009 г. наблюдается по подсолнечному маслу, муке, хлебу и крупе гречневой (табл. 48).

Снижение производства растительного масла в основном произошло за счет снижения производства нерафинированного масла. Среди группы молочных продуктов наблюдается самое существенное снижение по сгущенному молоку при росте импорта этого продукта в 2 раза относительно 2009 г.

Таблица 48

Индекс производства отдельных групп пищевых продуктов, %

	2010 к 2009
Мясо и субпродукты пищевые убойных животных	115,6
Мясо и субпродукты пищевые домашней птицы	114,7
Изделия колбасные, в том числе фаршированные	105,4
Изделия колбасные из термически обработанных ингредиентов	116,0
Рыба и продукты рыбные переработанные и консервированные	102,7
Картофель переработанный и консервированный	105,9
Соки фруктовые и овощные	127,9
Масло подсолнечное нерафинированное и его фракции	91,7
Масло соевое нерафинированное и его фракции	115,8
Молоко жидкое обработанное	111,4
Кефир	111,9
Мука пшеничная и пшенично-ржаная	96,5
Крупа гречневая	82,1
Изделия хлебобулочные недлительного хранения	99,5
Воды минеральные и газированные неподслащенные и неароматизированные	118,6

Источник: Росстат.

Объем инвестиций в основной капитал предприятий пищевой промышленности в 2010 г. был ниже уровня 2009 г. (на 7%), прирост иностранных инвестиций не достиг и 1%.

Финансовое состояние пищевой промышленности в целом ухудшилось. В 2010 г. незначительно (на 1,8%) увеличилось число убыточных предприятий, но прибыль по прибыльным предприятиям пищевой промышленности снизилась более чем на 9%, а убыток возрос на 30,7%. Предприятия пищевой промышленности имеют также значительно более низкий коэффициент текущей ликвидности (143,9%), обеспеченности собственными оборотными средствами (-21,3%), автономии (30,3%), чем принято считать нормальным (200, 10 и 50% соответственно). Вместе с тем Росстат приводит данные о том, что рентабельность реализации продукции пищевыми предприятиями, как и активов, практически не изменилась.

В настоящее время действует ряд мер государственной поддержки, направленных на развитие пищевой отрасли. Среди них – протекционистские меры в части защиты интересов отечественных производителей от импортеров продовольственной продукции, повышение уровня поддержки сырьевого сектора, тарифная политика для поддержки ввоза в Россию оборудования пищевой промышленности, не имеющего аналогов в России, а также другого оборудования для пищевой промышленности, субсидирование ставок по кредитам на закупку сырья отечественного производства и переоснащение. Кроме того, разработаны целевые программы «Развитие свеклосахарного подкомплекса России на 2010–2012 годы», «Развитие первичной переработки скота на 2010–2012 годы», «Развитие маслоделия и сыроделия России на 2011–2013 годы». Эти программы направлены на решение конкретных проблем, связанных с формированием устойчивой сырьевой базы и развитием самих предприятий пищевой промышленности.

4.5.4. Изменение аграрной политики в 2010 г.

Особые условия 2010 г. заставили власти принимать экстренные меры по регулированию сельского хозяйства. Коррекцию подверглась и Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. (далее – Госпрограмма) – пятилетний план

развития отрасли, утвержденный постановлением правительства РФ от 14.07.2007 г. № 446.

Госпрограмма финансируется по 5 основным направлениям:

I – Устойчивое развитие сельских территорий.

II – Создание общих условий функционирования сельского хозяйства.

III – Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства.

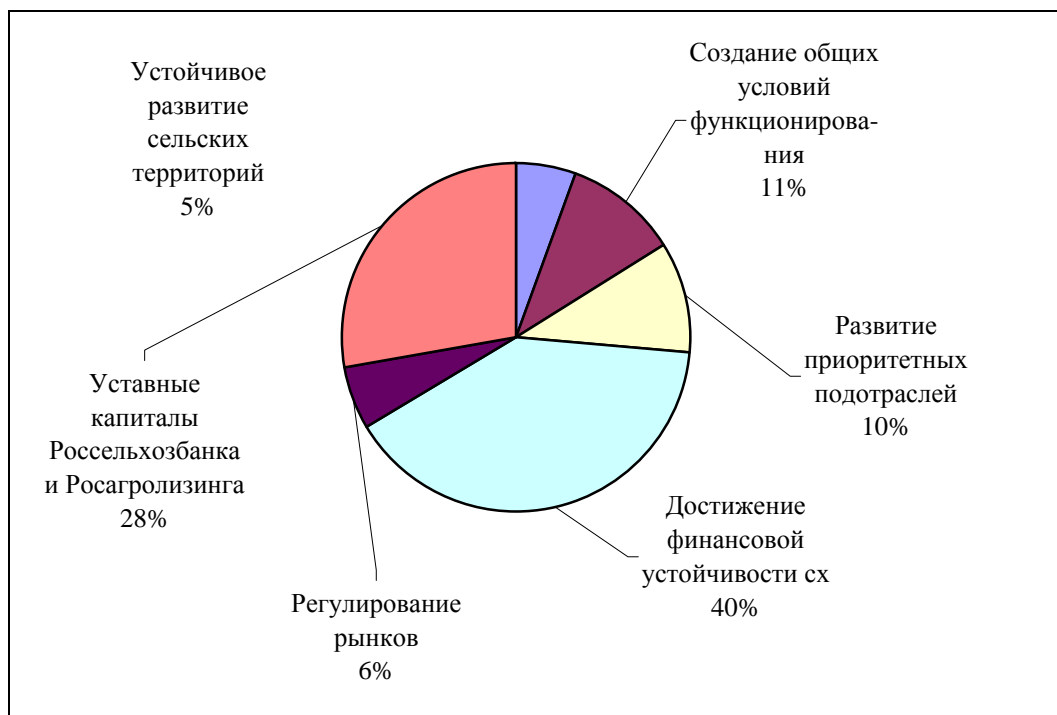
IV – Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства.

V – Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Планируемые объемы финансирования Госпрограммы за период 2008–2010 гг.¹ составляли: за счет средств федерального бюджета – 296,3 млрд руб., за счет средств региональных бюджетов – 290,1 млрд руб., за счет средств внебюджетных источников – 311 млрд руб. Однако фактически ежегодно они серьезно корректировались в рамках принятия бюджетов на очередной финансовый год.

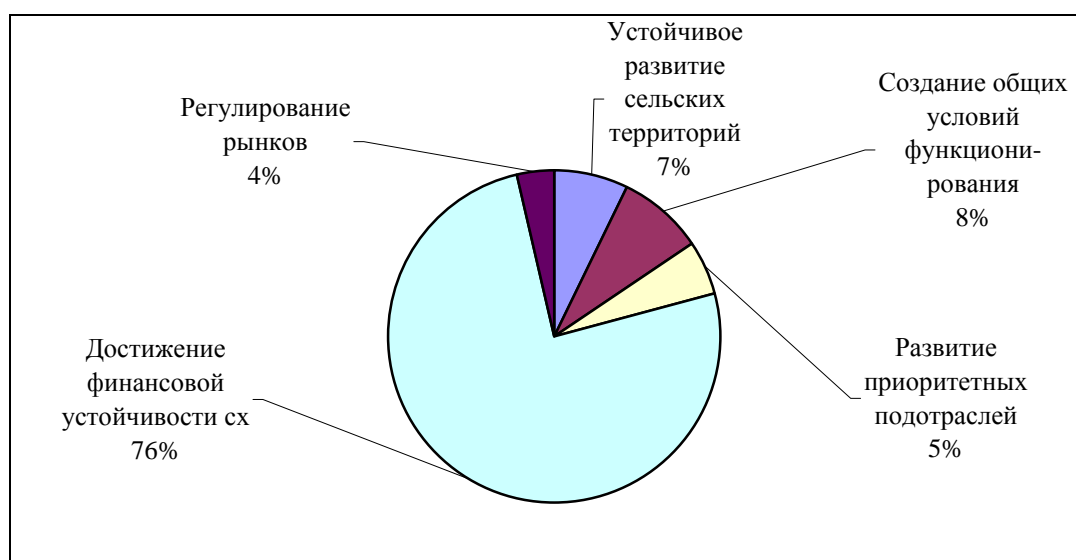
Изначально планировалось, что в приоритетном порядке будут финансироваться мероприятия по поддержке сельской социальной и инженерной инфраструктуры и мероприятия по субсидированию процентных ставок по кредитам в целях обеспечения доступа к кредитам наиболее эффективных производителей.

Однако в 2010 г. бюджетные средства преимущественно направлялись на субсидирование процентных ставок по кредитам – доля финансирования на это мероприятие Госпрограммы увеличилась с 40% в 2009 г. до 76% в 2010 г. (см. рис. 44). Финансирование других мероприятий Госпрограммы было скорректировано в сторону существенного уменьшения.



2009 г.

¹ В ред. постановления от 14.07.2007 г. № 446.



2010 г.

Источник: Госпрограмма, Минсельхоз России.

Рис. 44. Удельный вес расходов по направлениям Госпрограммы в 2009 и 2010 гг.

Сильнее всего пострадал раздел «Устойчивое развитие сельских территорий», на который в первом варианте принятой Госпрограммы выделялось 20% запланированных на 2008–2012 гг. 552 млрд руб. В 2010 г. на повышение уровня развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства села было направлено 7,7 млрд руб. вместо 23,9 млрд руб., утвержденных изначально (см. табл. 49).

Анализ предварительных данных реализации Госпрограммы и сравнение их с плановыми наталкивает на мысль, что бюджет 2010 г. со всех направлений перераспределяется на обеспечение обязательств государства по субсидированию процентных ставок взятых сельхозпроизводителями кредитов и займов (в основном инвестиционных). Так, выплаченный в 2010 г. объем субсидий по возмещению процентных ставок почти в 2 раза превысил изначально запланированный (табл. 49), при этом 71% выплаченных из бюджетов всех уровней субсидий направляется на поддержку инвестиционных проектов.

Таблица 49
Сведения об основных параметрах реализации Госпрограммы в 2010 г.

Наименование направления	Значение показателя на 2010 г.		Финансирование из федерального бюджета, млн руб.	
	Плановое*	Скорректированное	План*	Факт**
1	2	3	4	5
1. Показатели эффективности				
1.1. Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий к предыдущему году (в сопоставимых ценах), %	104,1	89,3	X	X
1.2. Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства, %	110,2	95,5	X	X
1.3. Располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности на одного члена хозяйства в месяц, руб.	10 388,0	9 780,7	X	X

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2010 году
тенденции и перспективы

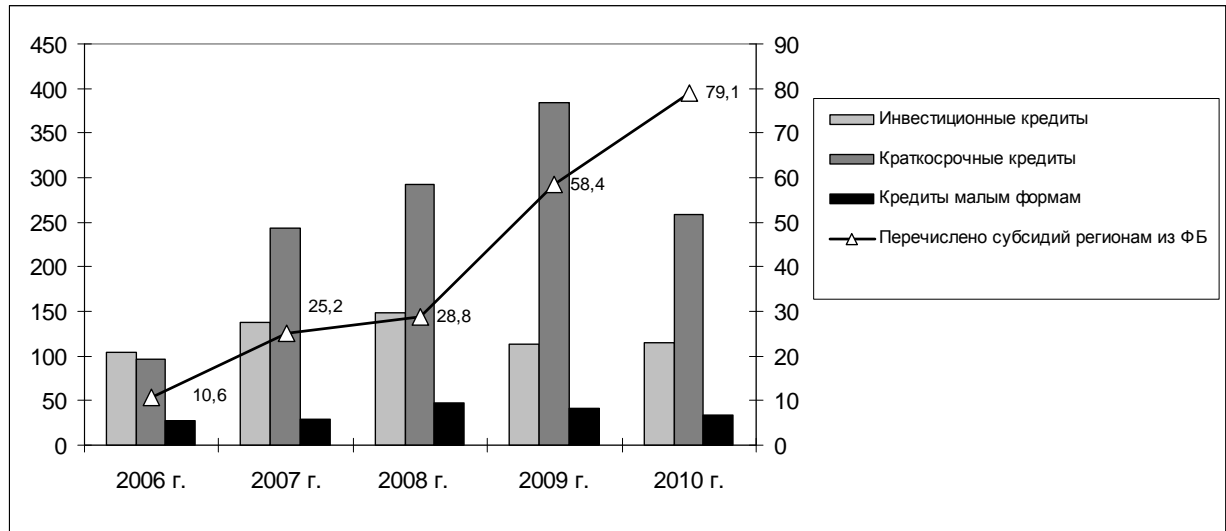
Окончание таблицы 49

1	2	3	4	5
1.4. Доля российского производства в формировании ресурсов:				
1.4.1. мяса и мясопродуктов, %	65,7	72,6	X	X
1.4.2. молока и молокопродуктов, %	79,9	80,7	X	X
2. Направление «Устойчивое развитие сельских территорий»				
2.1. Финансирование мероприятий по повышению уровня развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских поселений, всего	X	X	23 943	7 720
3. Направление «Создание общих условий функционирования сельского хозяйства»				
3.1. Финансирование мероприятий по разделу, всего	X	X	13 781	8 961
3.2. В том числе субсидии сельхозтоваропроизводителям на приобретение минеральных удобрений и химических средств защиты растений отечественного производства	X	X	4 120	4 720
3.3. В том числе создание системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства	X	X	1 021	261
3.4. В том числе развитие консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям	X	X	1 055	0
4. Направление «Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства»				
4.1. Развитие животноводства				
4.1.1. Субсидии на поддержку племенного скота	X	X	4 420	3 549
4.1.2. Поставка племенного скота Росагролизингу, тыс. гол.	30 000	7 640	X	X
4.1.3. Поставка Росагролизингу оборудования для животноводства, тыс. скотомест	65 000	6 415	X	X
4.2. Развитие растениеводства				
4.2.1. Субсидирование мер по поддержке элитного семеноводства	X	X	490,3	472,1
4.2.2. В том числе финансирование мероприятий по поддержке сельхозтоваропроизводителей в районах Крайнего Севера	X	X	1 000	0
4.2.3. В том числе финансирование мероприятий по развитию производства льна	X	X	595,8	16,0
4.2.4. В том числе финансирование мероприятий по производству рапса	X	X	975,7	11,9
4.2.5. В том числе финансирование мер по закладке многолетних насаждений	X	X	1 367,9	0
5. Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства				
5.1. Объем субсидируемых кредитов (займов), млрд руб. всего	290	374,2	X	X
5.1.1. В том числе краткосрочных кредитов	150	258,8	X	X
5.1.2. В том числе инвестиционных кредитов	140	115,4	X	X
5.2.1. Субсидирование по краткосрочным кредитам	X	X	10 000	13 700
5.2.2. Субсидирование по инвестиционным кредитам	X	X	28 445	54 197
5.3. Объем субсидируемых кредитов, привлеченных малыми формами хозяйствования (МФХ)	35	33,3	X	X
5.4. Субсидирование процентных ставок по кредитам (займам) МФХ	X	X	8 027	5 800
5.5. Приобретение тракторов всеми формами хозяйствования, шт.	35 000	10 565	X	X
5.6. Приобретение комбайнов зерноуборочных, шт.	11 000	3 677	X	X
5.7. Приобретение комбайнов кормоуборочных, шт.	3 500	1 187	X	X
ИТОГО финансирование по всем статьям	X	X	120 000	97 940

* В редакции постановления от 14.07.2007 г. № 446.

** Минсельхоз России, предварительные данные.

Всего в 2010 г. в рамках данного мероприятия принято к субсидированию 407,6 млрд руб. заемных средств, из которых 258,8 млрд руб. – краткосрочных, 115,5 млрд руб. – инвестиционных, 44,4 млрд руб. – кредит малым формам хозяйствования (см. рис. 45).



Источник: Национальный доклад по реализации Госпрограммы за 2009 г., предварительные данные Минсельхоза за 2010 г.

Рис. 45. Динамика привлеченных кредитов на условиях возмещения процентных ставок 2006–2010 гг., млрд руб.

В то же время финансирование мероприятий по развитию приоритетных отраслей было сокращено: животноводства – на 3 млрд руб., растениеводства – в 9 раз (с 4,4 млрд до 500 млн руб.). Финансирование мероприятий по поддержке сельхозтоваропроизводителей в районах Крайнего Севера, а также по закладке многолетних насаждений было сокращено до нуля, мероприятий по производству льна и рапса – практически до нуля (см. табл. 49). Фактическое прекращение поддержки производства рапса косвенно свидетельствует об отсутствии намерения развивать альтернативные источники производства энергии (в США, например, объем субсидий фермерам на производство культур с их последующей переработкой в биодизель растет год от года).

Вслед за снижением объема субсидий на компенсацию части затрат по страхованию урожая продолжает снижаться удельный вес застрахованных посевных площадей в общей посевной площади – в 2010 г. он достиг 13%. Монополизм региональных страховых компаний в этой сфере все еще остается на высоком уровне. Сокращаются темпы технической модернизации сельского хозяйства – в 2010 г. было приобретено новых тракторов и комбайнов всех видов в 3 раза меньше запланированного (табл. 49).

По направлению «Создание общих условий функционирования сельского хозяйства» только один показатель – субсидии сельхозтоваропроизводителям на приобретение минеральных удобрений и химических средств защиты растений отечественного производства – показывает стабильный рост. Падают объемы капитальных вложений в строительство, реконструкцию и восстановление мелиоративных систем. В 4 раза сократились ассигнования на создание системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства. Финансирование консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям и переподготовки специалистов для сельского хозяйства полностью прекратилось – и это в условиях сильнейшего кадрового дефицита.

Отдельным разделом Госпрограммы определены меры по повышению финансовой устойчивости малых форм хозяйствования на селе, которые направлены на рост производства и объема реализации сельскохозяйственной продукции, производимой крестьянскими (фермерскими) и личными подсобными хозяйствами, и повышение доходов сельского населения.

Объем средств федерального бюджета на субсидирование процентов по кредитам и займам для малых форм хозяйствования составил в 2010 г. 6091,2 млрд руб., что несколько меньше, чем в 2009 г. (6327,2 млрд руб.), но в 1,2 раза больше, чем в первый год реализации Госпрограммы (в 2008 г. субсидии малым формам составили 5227,2 млрд руб.).

Доступ малых форм хозяйствования к кредитам и займам расширился – общий объем предоставленных им субсидируемых кредитов и займов в 2010 г. превысил 110 млрд руб. (с учетом переходящих кредитов и займов прошлых лет). Основная сумма субсидируемых кредитов и займов приходилась на личные подсобные хозяйства (ЛПХ) (65% всего объема субсидируемых кредитов и займов), 28% – на крестьянские (фермерские) хозяйства (КФХ) и 7% – на сельскохозяйственные потребительские кооперативы. Наибольшую долю кредитов получили малые формы хозяйствования Южного (35,5%) и Приволжского (26,3%) федеральных округов.

Объем субсидируемых кредитов, привлеченных КФХ, ЛПХ и сельскохозяйственными потребительскими кооперативами, по предварительной информации регионов, составил 44,4 млрд руб.

В 2010 г. на территории Приволжского, Уральского, части Южного и Центрального федеральных округов была отмечена засуха. С учетом сложившейся ситуации 23 июня 2010 г. в Минсельхозе России был создан штаб по организации помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям, пострадавшим от засухи. Минсельхозом России была проведена экспертная оценка представленных пострадавшими регионами материалов. По итогам проведенной экспертизы, гибель сельскохозяйственных культур произошла на площади 13,3 млн га, пострадавшими от засухи 2010 г. признаны 25 173 хозяйства в 895 районах в 43 субъектах РФ. Подтвержденный прямой ущерб по результатам экспертизы составили 41,8 млрд руб.

В целях ликвидации последствий засухи 2010 г. был принят ряд мер, направленных на помощь пострадавшим сельхозтоваропроизводителям. В том числе в соответствии с поручением председателя правительства Российской Федерации В.В. Путина будет оказана финансовая помощь в объеме 35 млрд руб., включая:

- 25 млрд руб. – бюджетные кредиты на срок до 3 лет для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов РФ;
- 10 млрд руб. – дотации бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

В качестве дополнительной меры поддержки пострадавших от засухи сельскохозяйственных товаропроизводителей прорабатывается вопрос о пролонгации банковских кредитов и лизинговых платежей. Так, Сбербанк России принял решение о пролонгации на сумму 9,6 млрд руб., ОАО «Россельхозбанк» – на сумму 6,4 млрд руб.

Низкий охват страхованием сельскохозяйственных товаропроизводителей позволяет говорить об отсутствии системы комплексной страховой защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей. Это сопряжено с целым комплексом причин.

Во-первых, на сегодняшний день сельскохозяйственное страхование, осуществляемое с государственной поддержкой, распространено в отраслях растениеводства и не охватывает животноводческие хозяйства, не распространяется на имущество сельскохозяйственных товаропроизводителей, что не обеспечивает защиту всех отраслей сельского хозяйства от возможных рисков.

Во-вторых, прекращение деятельности единственной страховой организации привело к полному отсутствию застрахованных посевных площадей в ряде субъектов РФ (например, в Алтайском крае).

В-третьих, отсутствие комплексной системы отраслевого перестрахования приводит к региональной кумуляции рисков, что является существенным сдерживающим фактором не только в развитии системы сельскохозяйственного страхования, но и реализации региональной политики поддержки сельского хозяйства и отдельных его отраслей. *Наконец*, самая важная по значимости причина состоит в том, что зачастую сельскохозяйственные организации и фермерские хозяйства не имеют возможности оплатить страховую премию в установленных объемах и в определенные договором сроки.

4.5.5. Выводы и прогнозы

1. Доктрина продовольственной безопасности, несмотря на применение современной формулировки «продовольственная безопасность», остается документом, направленным на повышение доли продукции внутреннего производства в товарных запасах страны, а не документом, напрямую обеспечивающим доступ населения к продовольствию. В связи с этим приведенные в ней определение и показатели, а также критерии продовольственной безопасности находятся в противоречии. Целесообразно привести показатели и критерии продовольственной безопасности в соответствие с понятием «продовольственной безопасности», под которым понимается «обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов (далее – рыбная продукция) и продовольствием». Без этого невозможно реализовать отдельные направления государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации – такое, например, как ведение мониторинга состояния продовольственной безопасности на территории субъектов РФ. Необходимо также продолжить работу в рамках принятой стратегии и сформулировать конкретные задачи по направлениям государственной экономической политики. В настоящем виде стратегия носит очень общий характер, а реализация цели – обеспечение населения продуктами питания, их доступность – не поддается мониторингу.

2. В 2011 г. необходимо прекратить практику необоснованной переброски бюджетных средств с одного направления Госпрограммы на другое и более строго придерживаться бюджета, утвержденного в 2007 г. Минсельхоз должен ограничить рост выплат субсидий по процентной ставке, сосредоточиться на стимулировании мер, связанных с конкурентоспособностью, инвестициями, инновациями, сельским развитием, а не только с протекционизмом и импортозамещением.

3. Темпы роста индекса инвестиций в сельское хозяйство будут ниже, чем предусмотрены Государственной программой, в связи со снижением темпа роста прогнозируемого уровня доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей и ухудшением привлекательности АПК для внешних инвесторов.

4. Что касается динамики развития отдельных продовольственных рынков в следующем году, то здесь можно отметить следующее. По прогнозу ИКАР, объемы валового сбора зерна могут достичь 85 млн т. В этом случае запрет на экспорт зерна должен быть снят, его сохранение может привести к сверхзапасам зерна на Юге страны. Правительство может ввести квотирование экспорта. Однако главным недостатком такого регулирования являются сложности в администрировании квот.

2010 год показал высокую рентабельность в производстве картофеля. В ближайшие 3–4 года эта тенденция сохранится.

В последние годы на рынке свинины наблюдался процесс импортозамещения в условиях действующих ограничений на импорт в виде тарифных квот. Ставший последствием засухи рост цен на корма будет выводить с рынка нерентабельные свиноводческие хозяйства. В первую очередь сокращение поголовья произойдет в частном секторе (ЛПХ) и на мелких свинофермах (с поголовьем менее 2 тыс. голов). Это, в свою очередь, высвободит рынок для высокоэффективного коммерческого сектора – свинокомплексов с современными технологиями производства и мощностями по забою скота и первичной переработке.

5. Нельзя признать успешными меры регулирования зернового рынка. В Федеральном законе от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» предусмотрены минимальные цены при интервенционных закупках на бирже для поддержания цен сельхозпроизводителей. При подготовке закона предполагалось, что установленная государством минимальная цена будет являться нижним пределом цены закупки, обеспечивая гарантии сельхозпроизводителям. При реализации закона выявилось несколько недостатков, которые оказались крайне отрицательными для сельхозпроизводителей как в удачные, так и в неудачные для производства зерна годы. Во-первых, сроки проведения интервенций. Они проводятся тогда, когда у сельхозпроизводителей зерна уже нет, оно в основном у перекупщиков. Во-вторых, формулировки закона позволяют установленную минимальную цену объявить при торгах на понижение. В итоге минимальная цена превращается в максимальную. В действительности закупки осуществляются по ценам ниже минимальной. В-третьих, сельхозпроизводители не имеют выхода на биржу по месту расположения площадок, по объемам партии. В биржевых торгах участвуют около 2 тыс. продавцов – это менее 3% производителей из 68 тыс. хозяйств, производящих товарное зерно. В-четвертых, на интервенционных торгах зерно закупает «Объединенная зерновая компания» как представитель государства. При этом она одновременно пользуется правом приобретать его для собственных нужд, причем главным образом для перепродажи. Это стимулирует ее понижать цены¹. В-пятых, на хранение закупленного зерна государство тратит 1 млрд руб. в месяц². В-шестых, законом не предусмотрено ограничение объема закупок по минимальным ценам. При реализации закупочных интервенций такое ограничение действует.

Для преодоления этого негативного положения целесообразно объявлять минимальные цены перед началом посевных работ на следующий год. Необходимо во всех зерновых регионах определить пункты приема зерна по минимальным ценам, объявить об этом всем производителям, подключить к формированию партий для торгов специаль-

¹ Узун В.Я. <http://www.rg.ru/sujet/571.html>

² http://www.kazakh-zerno.kz/index.php?option=com_content&task=view&id=19279

ную организацию или местные органы управления, обеспечить электронный или иной доступ к проведению торгов сельхозпроизводителей¹.

4.6. Внешняя торговля

4.6.1. Состояние мировой экономики

В 2010 г. продолжалось восстановление мировой экономики после кризиса 2008–2009 гг. Из 23 стран – ведущих импортеров российских товаров увеличение реального ВВП относительно аналогичного периода 2009 г. наблюдалось в 20, уменьшение – в 3 (в Венгрии, Испании и Литве). Рост ВВП относительно предыдущего квартала отмечался непрерывно с III квартала 2009 г. в США, странах еврозоны, Швейцарии, с IV квартала 2009 г. – в Великобритании и Японии. Темпы роста агрегированного ВВП в группе стран – ведущих торговых партнеров России в I квартале 2010 г. снизились, но во II квартале существенно повысились, чему способствовало ускорение роста ВВП в зоне евро.

Американское национальное бюро экономических исследований (National Bureau of Economic Research – NBER – частная американская исследовательская организация, занимающаяся хронологией бизнес-циклов с 1929 г.) 20 сентября 2010 г. объявило, что самый продолжительный после Второй мировой войны экономический спад в США завершился в июне 2009 г. Длительность спада составила 18 месяцев (спады 1973–1975 гг. и 1981–1982 гг. длились по 16 месяцев). За 18 месяцев рецессии закрылось 7,3 млн рабочих мест, сократился выпуск продукции на 4,1%, и американцы потеряли 21% своего благосостояния².

Фаза делового цикла определяется на основе динамики промышленного производства, занятости, объемов продаж, реальных располагаемых доходов населения. Промышленное производство за период с начала спада было минимальным в июне 2009 г., занятость – в декабре 2009 г., реальные располагаемые доходы населения – в октябре 2009 г., объемы продаж – в марте 2009 г.

Выбор июня в качестве даты завершения спада мотивируется тем, что в течение последующих месяцев наблюдался динамичный рост ВВП, а также тем, что минимальная занятость часто отмечается после окончания спада в ходе делового цикла в США. В заявлении NBER отмечается, что завершение спада не означает наступления благоприятных условий экономического развития. В нем подчеркивается, что деловая активность на ранних стадиях подъема, как правило, бывает ниже нормы.

Рост промышленного производства в США с июля 2009 г. был практически непрерывным (с приостановкой в феврале 2010 г.). Однако число занятых остается на сравнительно низком уровне. Оно увеличивалось в феврале – мае 2010 г., но в июне – августе вновь сокращалось. Располагаемые доходы населения повышались с февраля по июнь и уменьшились в июле 2010 г. Объемы продаж увеличивались с апреля 2009 г. по апрель 2010 г., сокращались в мае – июне и вновь увеличились в июле 2010 г.

Рост реального ВВП США относительно предыдущего квартала отмечался на протяжении четырех кварталов подряд начиная с III квартала 2009 г. Темпы роста, достигшие максимума в IV квартале 2009 г., на протяжении двух последующих кварталов

¹ Узун В.Я. <http://www.rg.ru/sujet/571.html>

² <http://www.nber.org/cycles/sept2010.html>

снижались. В I квартале 2010 г. их снижение объяснялось преимущественно отрицательным вкладом чистого экспорта, обусловленным замедлением роста экспорта и увеличением импорта товаров и услуг.

По предварительным данным Министерства торговли США, ВВП США в реальном выражении в IV квартале 2010 г. по сравнению с предыдущим кварталом вырос на 3,2% в пересчете на годовые темпы. Это первая оценка ВВП за IV квартал 2010 г. из трех, и позднее она может быть существенно пересмотрена. В III квартале 2010 г. рост американской экономики составил 2,6%, во II квартале – 1,7%. Таким образом, налицо тенденция к ускорению экономического роста после рецессии.

Увеличение ВВП США в 2010 г. объясняется повышением потребительских расходов, ростом экспорта, а также массированными расходами федерального правительства. Несмотря на сокращение в последнем квартале, за год увеличился и импорт.

По оценкам Всемирного банка, рост мирового ВВП в 2010 г. составил 3,9%. В 2011 г. рост замедлится до 3,3%, в 2012 г. выйдет на уровень 3,6%. В своем сообщении банк отметил, что мировая экономика переходит от фазы послекризисного оживления к фазе медленного, но стабильного роста, которая продлится следующие два года. Главной особенностью этого периода станет то, что половина мирового роста будет приходиться на развивающиеся страны. Ожидается, что рост в этих странах составит 7% в 2010 г., 6% в 2011 г. и 6,1% в 2012 г. По темпам роста они будут и дальше опережать страны с высоким доходом, рост в которых, по прогнозам, составит 2,8% в 2010 г., 2,4% в 2011 г. и 2,7% в 2012 г.¹

Мировая торговля в 2010 г. заметно выросла после значительного спада в 2009 г. Эксперты ВТО считают, что после уточнения статистических данных прирост глобального экспорта в истекшем году окажется близким к 13,5%. Это будет самый быстрый рост мировой торговли начиная с 1950-х гг., с которых ведется подробная статистика. До этого самый высокий рост был зафиксирован в 1976 г., когда мировая торговля выросла за год на 12,2%. Впрочем, следует учитывать, что рост отмечается относительно крайне низкой базы.

Как ожидается, вывоз из развивающихся стран увеличится в большей степени (на 16,5%), чем из развитых стран (на 11,5%). Среди отдельных страновых групп особенно активный рост экспорта (примерно на уровне 27%) будет отмечен в развивающихся государствах Азии.

4.6.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта

Ценовая конъюнктура основных товаров российского экспорта на мировых рынках в 2010 г. в целом была благоприятная: наблюдался рост цен на большинстве товарных рынков.

Положительная динамика цен на нефть на мировом рынке в 2010 г. была обусловлена восстановлением спроса на нефть практически до уровня 2007 г., опережающим ростом спроса на нее в Китае и других азиатских странах, повышением прогнозов спроса на нефть в мире в 2010–2011 гг., состоянием ведущих мировых валютных и фондовых рынков.

Мировые цены на нефть в первые месяцы 2010 г. преимущественно росли, достиг-

¹ <http://go.worldbank.org/88GN6SUPU0>

нув максимального значения за предыдущие 19 месяцев 3 мая, когда баррель нефти Brent на мировом рынке стоил 88,94 долл. Затем последовало снижение цен в среднем до 74 долл./барр., которое было связано с рисками, вызванными долговым кризисом в ряде стран Европейского союза, замедлением экономического роста в Китае, неопределенностью перспектив развития экономики США, слабым спросом на энергоресурсы в европейских странах.

В июле 2010 г. рост мировых цен на нефть возобновился. 23 декабря 2010 г. официальная цена нефти Brent достигла максимального значения за 26 месяцев (с начала октября 2008 г.) – 93,65 долл./барр.

По итогам 2010 г. цена на нефть марки Brent на мировом рынке по сравнению с 2009 г. выросла на 28,7%, но по сравнению с 2008 г. понизилась на 18,4% (табл. 50).

Динамика цен на нефтепродукты в основном следовала за ценами на нефть. В 2010 г. по сравнению с предыдущим годом цены на нефтепродукты в среднем повысились на 51%: бензин подорожал на 26,8%, но относительно 2008 г. подешевел на 21,2%.

Начавшийся в августе 2009 г. рост цен на природный газ в Европе продолжился в I квартале 2010 г., однако во II квартале в условиях сезонного сокращения спроса цены на природный газ несколько снизились. Во втором полугодии 2010 г. возобновилось восстановление цен на природный газ в Европе. По сравнению с первым полугодием они повысились на 2,7%. Однако в 2010 г. природный газ на европейском рынке оставался на 4,8% дешевле, чем в предыдущем году (в 2009 г. он был на 35% дешевле, чем в 2008 г.).

Таблица 50

Среднегодовые мировые цены

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Нефть (Brent), долл./барр.	28,19	24,843	25,02	28,83	37,4	54,38	65,15	72,32	97,64	61,86	79,64
Натуральный газ, рынок Европы, долл./1 млн БТЕ	4,344	3,976	3,23	3,86	4,4	6,6	9,03	8,93	13,41	8,71	8,29
Бензин, долл./галлон	0,887	0,792	0,755	0,891	1,197	1,508	1,81	2,06	2,703	1,68	2,13
Медь, долл./т	1864	1614	1593	1786	2808	3606	6851	7119	6970	5150	7537
Алюминий, долл./т	1550	14457	1351	1425	1693	1871	2619	2639	2576	1665	21731
Никель, долл./т	8624	5966	6175	9581	13757	14692	22038	37230	21108	14655	21809

Источник: рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), Межконтинентальной нефтяной биржи (Лондон), International Monetary Fund (IMF).

На рынки металлов в 2010 г. серьезное влияние оказывало общее восстановление мировой экономики и промышленности, особенно ситуация в Китае – крупнейшем в мире потребителе металлов. Бурный рост строительного сектора Китая, запуск амбициозных инфраструктурных проектов в Индии и других развивающихся странах позволяют говорить о благоприятных перспективах рынка стали до 2013 г. даже с учетом возможного замедления темпов роста мировой экономики.

После резкого спада производства и цен на алюминий в 2009 г. с начала 2010 г. спрос на алюминий начал стремительно расти. С минимума февраля 2009 г. (1330 долл./т) к весне 2010 г. цены выросли более чем на 80%, превысив отметку в 2445 долл./т.

Ситуация на мировом рынке меди в 2010 г. оставалась благоприятной. В течение всего года наблюдались сокращение запасов металла и рост спроса на фоне улучшения прогнозов мировой экономики. Снижение мировых цен на медь во II квартале 2010 г. в августе сменилось повышением, которое продолжилось в последующие месяцы года. В результате в декабре среднемесячная цена достигла 9147,26 долл./т, тогда как в январе 2010 г. медь стоила 7386,25 долл./т (в I квартале 2009 г. – 3453,2 долл./т). Средняя цена на металл за 2010 г. составила 7535 долл./т.

Цены на никель в 2010 г. характеризовались наиболее интенсивной восстановительной динамикой. Кроме того, увеличения выпуска никеля пока на рынке не наблюдается, в результате чего среднегодовая цена за 2010 г. превысила уровень 2009 г. более чем на 64,5% и составила 21809 долл./т.

Динамика цен на продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье на мировых рынках была разнонаправленной: цены на зерновые культуры, растительные жиры и сахар в начале года преимущественно понижались, на мясо – росли. Однако уровень цен на наблюдаемые продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье на мировых рынках в среднем был выше, чем в 2009 г.

Цены на зерновые культуры (кроме ячменя) снижались в результате ранее накопленных значительных объемов мировых запасов, повышения оценок переходящих запасов зерна, увеличения экспорта зерна на мировой рынок из России, с Украины, из Казахстана, Турции и других регионов мира. В первом полугодии 2010 г. относительно соответствующего периода предыдущего года цены на американскую пшеницу и кукурузу понизились на 23 и 6,5% соответственно, канадская пшеница подешевела на 17%, цены на ячмень были на 18% выше, чем в первом полугодии предыдущего года (в первом полугодии 2009 г. цены на эти зерновые культуры понизились на 36, 28, 41 и 46% соответственно).

После достижения в январе 2010 г. максимального уровня цен на сахар до июня наблюдалось стремительное понижение цен. В результате в мае по сравнению с январем 2010 г. цены на сахар-сырец снизились в 1,9 раза, на сахар белый – в 1,6 раза. Основными причинами снижения цен на мировом рынке сахара были повышение прогнозов урожая и ожидания увеличения поставок на мировой рынок сахара из Бразилии и Индии в 2010/2011 сельскохозяйственном году. Тенденция к снижению цен на сахар была связана также с укреплением доллара США. Несмотря на снижение, уровень цен на сахар на мировом рынке оставался высоким. В первом полугодии 2010 г. сахар был в 1,5 раза дороже, чем в соответствующий период 2009 г. (в первом полугодии 2009 г. он был дороже, чем за год до этого, почти в 1,2 раза).

В середине 2010 г. динамика цен на мировых рынках продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья изменилась: в июне начался рост цен на сахар, канадскую пшеницу и ячмень, в июле – на американскую пшеницу, кукурузу, рис, растительные жиры. К концу декабря 2010 г. цены на соевые бобы и продукты их переработки, пшеницу и кукурузу поднялись до самых высоких за последние два с половиной года показателей.

Ожидания значительного снижения урожая зерновых из-за крайне неблагоприятных погодных условий (засуха в России, Казахстане, на Украине; проливные дожди в Канаде, ряде азиатских стран и некоторых европейских странах; небывалые заморозки в отдельных странах Южной Америки) обусловили резкое повышение цен на них. Запрет на экспорт зерновых из России и ограничение вывоза зерна на мировой рынок Украи-

ной усилили эту тенденцию. В результате в 2010 г. относительно предыдущего года американская пшеница SRW подорожала на 23,5%, кукуруза – на 12,3%, канадская пшеница – на 3,9%, ячмень – на 23,% (табл. 51).

Таблица 51

Динамика средних мировых цен на некоторые сельскохозяйственные товары

	2006	2007	2008	2009	2010
Пшеница, долл./т:					
Канадская, CWRS	216,8	300,4	454,6	300,5	312,4
Американская, HRW	192,0	255,2	326,0	224,1	223,6
Американская, SRW	159,0	238,6	271,5	186,0	229,7
Кукуруза американская, долл./т					
Ячмень, долл./т	122,9	163,0	223,1	165,5	185,9
Соя-бобы, долл./кг	117,0	172,0	200,5	128,3	158,4
Соевое масло, долл./т	268,4	384,0	523,0	437,0	450,0
Соевое масло, долл./т	598,6	881,0	1258	849,0	1005,0
Рис тайландский, долл./т	304,9	326,4	650,1	555,0	488,9
Сахар-сырец в США, импортная цена, СИФ Нью-Йорк, ц/ кг	48,76	45,77	46,86	54,88	79,25

Источник: World Bank.

В условиях постепенного выхода из экономического кризиса и улучшения положения в странах – крупнейших импортерах мяса потребление говядины в мире увеличилось, особенно в азиатских странах. Быстрыми темпами растет спрос на говядину в Республике Корея, Гонконге, Японии и Малайзии. В результате цены на говядину выросли по сравнению с предыдущим годом на 27,12%. Цены на баранину также поднялись, однако рост цен пока был более сдержанным – 16,8%. Цены на мясо птицы остались на уровне 2009 г.

Сокращение урожаев масличных культур из-за неблагоприятных погодных условий способствовало росту цен на растительные жиры на мировых рынках в 2010 г. Вместе с тем ожидания высоких урожаев соевых бобов в ряде регионов оказывали ограничивающее воздействие на их рост. В результате в 2010 г. в среднем цены на пальмовое масло были на 24,7% выше, чем в аналогичный период предыдущего года.

Больше всех в 2010 г. подорожал сахар-сырец – на 44,4% (за счет бурного роста во второй половине года), в результате чего цена на сахар достигла рекордных значений за последние 30 лет.

В связи с опережающим ростом экспортных цен по сравнению с ценами по импортным закупкам условия торговли в 2010 г. были благоприятными для России. Индекс условий торговли составил 117,9 пункта (в 2009 г. – 116,0). После значительного ухудшения в конце 2008 г. – начале 2009 г. условия внешней торговли (отношение индекса экспортных цен к индексу импортных цен) начали улучшаться с первых месяцев 2010 г., причем более быстрыми темпами – условия внешней торговли со странами дальнего зарубежья (рис. 4б).

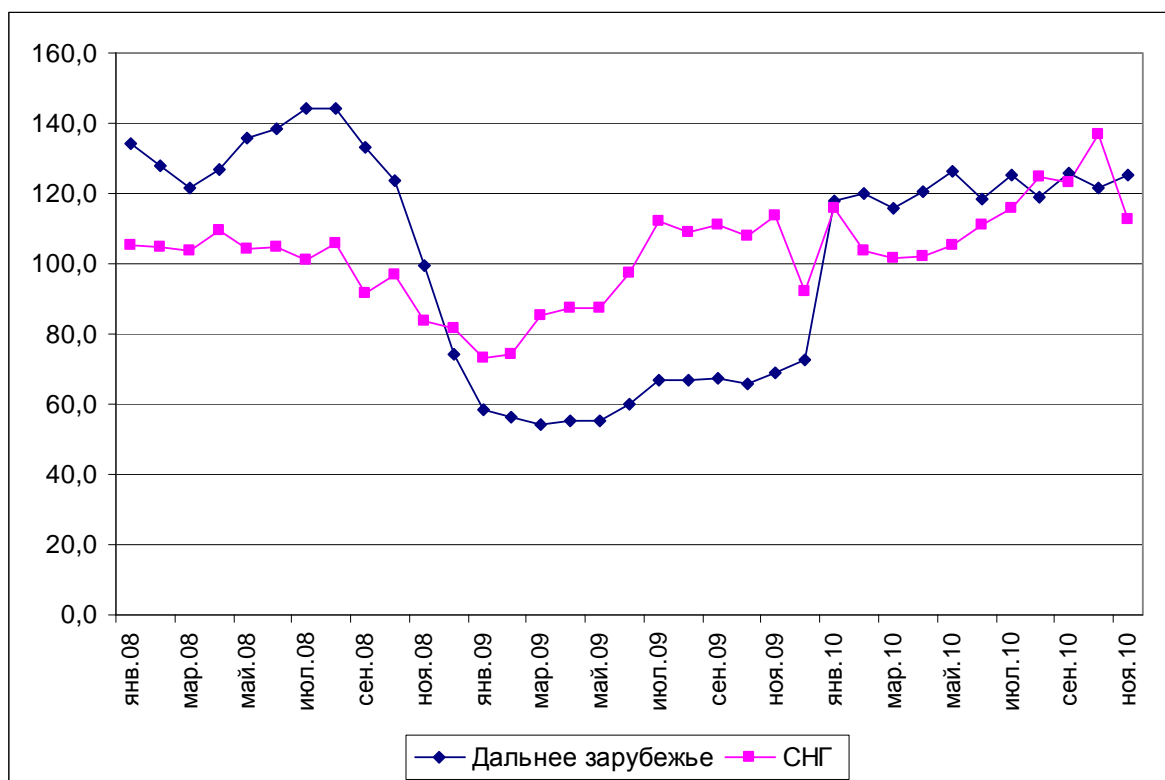
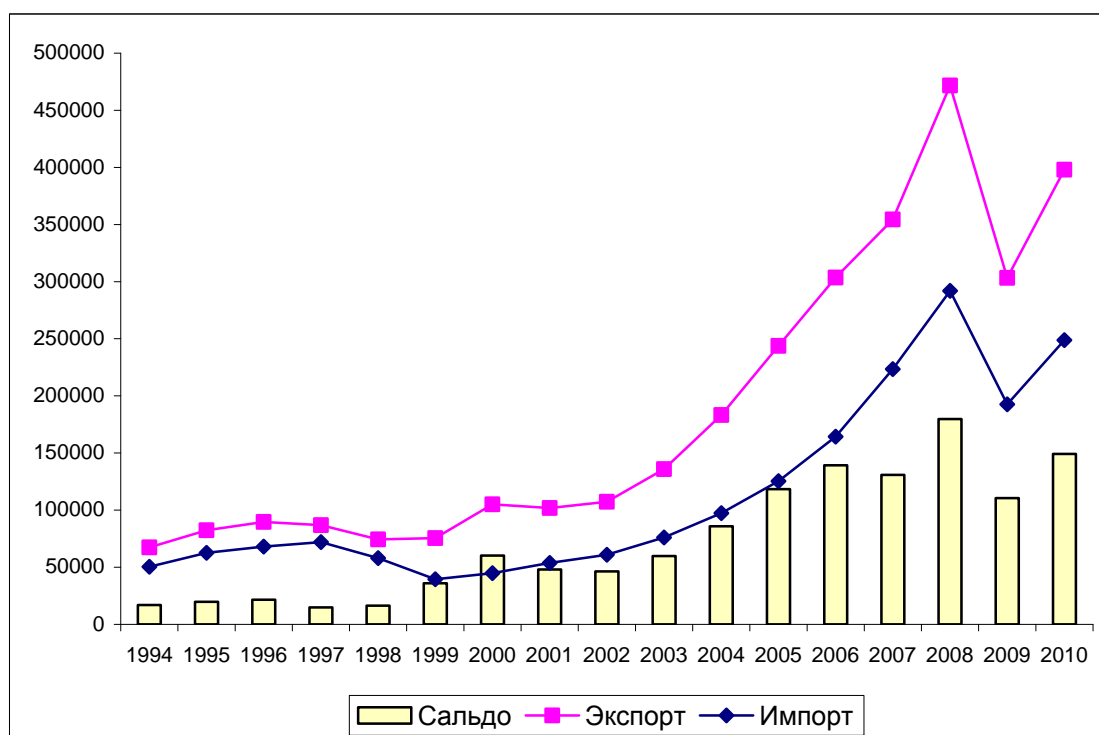


Рис. 46. Индекс условий внешней торговли

4.6.3. Основные показатели российской внешней торговли

В 2010 г. российский внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, достиг 648,4 млрд долл. против 495,2 млрд долл. в 2009 г., т.е. увеличился на 30,9%. Росту товарооборота в первую очередь способствовало улучшение условий внешней торговли. Позитивное влияние на увеличение объемов российского экспорта оказали восстановление спроса на российские товары за рубежом и улучшение ценовой конъюнктуры для российских экспортеров на мировых рынках. Восстановление стоимостных объемов импорта объясняется ростом российской экономики и реальных располагаемых доходов населения, реальным укреплением российской валюты.

Однако достичь докризисного уровня в 2010 г. не удалось: по сравнению с 2008 г. российский внешнеторговый оборот сократился на 15,1%. Таким образом, внешнеторговые показатели 2008 г. сохранили статус максимальных за весь период наблюдений (рис. 47).



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 47. Основные показатели российской внешней торговли (млн долл.)

Увеличение стоимостного объема экспорта происходило в основном за счет улучшения ценовой конъюнктуры для российских экспортеров на мировых рынках. Основным фактором, обусловившим прирост стоимостного объема импорта, было увеличение его физического объема (табл. 52).

Таблица 52

Индексы внешней торговли России (% к соответствующему периоду 2009 г.)

	I квартал 2010 г.		Первое полугодие 2010 г.		Январь– сентябрь 2010 г.		2010 г.	
	физического объема	средних цен	физического объема	средних цен	физического объема	средних цен	физического объема	средних цен
Экспорт	120,4	119,5	109,6	119,4	110,2	116,9	110,0	119,8
Импорт	112,9	103,1	122,6	101,8	130,8	101,2	135,4	101,6

Источник: Минэкономразвития.

Данные по внешней торговле за последние месяцы указывают на продолжение тенденции быстрого роста импорта при ослабевающей динамике экспорта. В результате в 2010 г. наблюдается ежемесячное сокращение сальдо торгового баланса. В августе оно составило 8,3 млрд долл., т.е. минимальный показатель за последние 16 месяцев.

В целом за год сальдо внешнеторгового баланса России в 2010 г. сложилось положительным и составило 151,6 млрд долл., что на 35,9% больше, чем в 2009 г. (111,6 млрд долл.), но на 15,6% меньше показателя 2008 г. (179,7 млрд долл.).

Коэффициент несбалансированности внешней торговли (отношение сальдо к торговому обороту) составил в 2010 г. 0,234 против 0,225 в 2009 г.

4.6.4. Структура и динамика экспорта

В 2010 г. экспорт российских товаров увеличился до 400,0 млрд долл., или на 31,9% по сравнению с предыдущим годом (табл. 53). Его прирост в основном обеспечивался повышением контрактных цен. Динамика физического объема поставляемых за границу товаров на протяжении 2010 г. свидетельствовала о замедлении темпов роста к уровням соответствующих периодов 2009 г.

Объем экспорта в IV квартале 2010 г. был максимальным за год – 112,7 млрд долл. против 92,2 млрд долл. в I квартале, 97,4 млрд долл. во II и 97,7 млрд долл. в III кварталах. При этом в течение года темпы роста экспорта относительно соответствующих периодов предыдущего года постепенно снижались. Если в I квартале 2010 г. по сравнению с аналогичным периодом 2009 г. стоимостной объем экспорта увеличился на 61,1%, во II квартале – на 43,0%, то в III квартале – всего на 18,5%, а в IV – на 17,9%. В основном это объясняется уменьшением эффекта низкой базы предыдущего года.

Таблица 53

Динамика российского экспорта

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Экспорт, млрд долл.	75,6	105,0	101,9	107,2	135,4	183,2	245,3	303,9	355,2	471,6	303,4	400,0
В том числе:												
дальнее зарубежье	63,6	90,8	86,6	91,0	113,9	152,9	211,6	260,6	301,5	400,5	255,3	337,7
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	109,4	110,2	104,2	115,0	109,5	110,7	104,7	105,8	105,0	96,8	97,0	110,0
Индекс цен	92,1	128,2	93,8	86,0	113,4	122,7	126,9	119,7	110,9	137,4	76,4	119,8

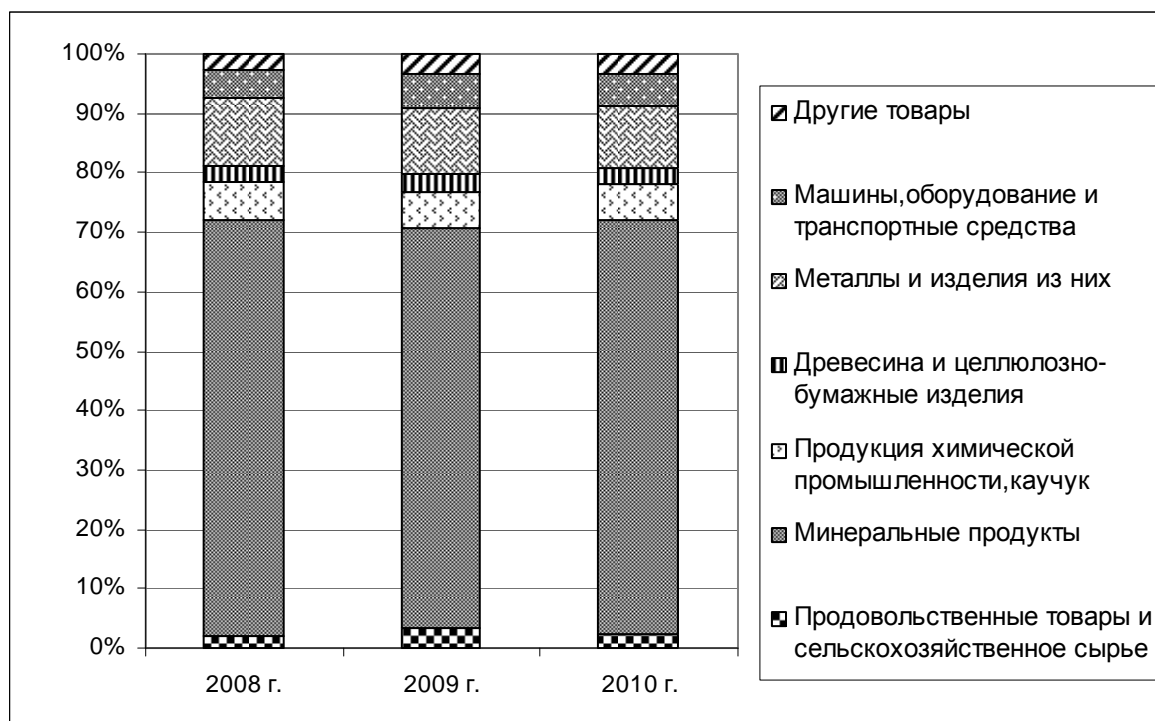
Источник: ЦБ РФ, МЭР.

Экспорт наиболее значимой группы – топливно-энергетических товаров – составил 257,4 млрд долл. На фоне невысоких стоимостных объемов в 2009 г. вывоз нефти и нефтепродуктов в 2010 г. характеризовался интенсивным ростом (в 1,4 и 1,5 раза соответственно), обусловленным исключительно ценовой конъюнктурой мирового рынка. Физический объем вывоза нефти увеличился за год всего на 3,6%, нефтепродуктов – на 8,9%, контрактные цены на эти товары выросли на 33,3 и 36,2% соответственно. Экспорт природного газа при росте контрактных цен на 9,1% и физического объема на 1,3%¹ превысил 43,5 млрд долл., что на 10,5% больше аналогичного показателя 2009 г. Суммарный экспорт трех топливно-энергетических товаров – нефти, нефтепродуктов и природного газа – повысился за 2010 г. на 34,7%, а их доля в структуре вывоза увеличилась с 59,6% в 2009 г. до 64,9% (рис. 48).

Вывоз металлургической продукции увеличился на 22,8% – до 39,5 млрд долл. По данным ФТС, физические объемы экспорта алюминия необработанного сократились на 7,8%, никеля – на 1,8%, меди – на 10,3%. Несмотря на снижение физического объема, стоимость экспортных поставок цветных металлов увеличилась за счет роста цен на мировом рынке. Стоимостной объем экспорта черных металлов при одновременном росте экспортных цен и поставок в количественном выражении увеличился на 28,4%.

¹ Приведенные данные ФТС по росту экспорта нефти, нефтепродуктов и газа в физическом выражении отличаются от данных Росстата из раздела обзора «Нефтегазовый сектор», поскольку в статистике ФТС не учитываются поставки этих товаров в Республику Беларусь.

Суммарный удельный вес металлов, включая изделия из них, в 2010 г. в общем объеме экспортных поставок уменьшился по сравнению с 2009 г. на 0,7 п.п. – до 10,6%.



Источник: ФТС.

Рис. 48. Товарная структура российского экспорта (%)

Поставки химической продукции и связанных с ней отраслей увеличились на 30,3% – до 22,8 млрд долл. Тем не менее удельный вес товаров данной группы в структуре уменьшился с 6,2 до 6,1%.

Экспорт древесины и целлюлозно-бумажных изделий вырос на 13% – до 9,2 млрд долл. При этом экспорт обработанных лесоматериалов вырос на 16% – до 3,0 млрд долл. В физическом выражении этот показатель составил 9,9 млн т, что на 9,4% больше аналогичного показателя 2009 г. Объем экспорта необработанных лесоматериалов в 2010 г. вырос на 0,9% – до 1,8 млрд долл. В натуральном выражении экспорт необработанных лесоматериалов в 2010 г. сократился до 21,2 млн тыс. м³, что на 1,9% меньше показателя за 2009 г.

В отличие от тенденций 2009 г., когда наблюдался существенный рост экспортных поставок продовольственных товаров, в 2010 г. экспорт продовольственных товаров и сырья для их производства сократился на 2,9%. Поставки товаров данной группы оцениваются в 8,1 млрд долл., доля в совокупном вывозе уменьшилась с 3,3 до 2,2%. Физический объем экспорта пшеницы и меслина из РФ в 2010 г. снизился на 29,4% по сравнению с 2009 г. и составил 11,8 млн т. Напомним, что правительство РФ летом из-за ожидания низкого урожая ввело временный запрет на экспорт пшеницы, ячменя, ржи, кукурузы и муки (с 15 августа до 31 декабря 2010 г.). Причиной явились небывалая засуха и пожары, которые серьезно повлияли на объемы урожая.

Стоимостные объемы экспорта машин и оборудования после существенного сокращения в 2009 г. в 2010 г. выросли на 17,7% – до 19,6 млрд долл., в основном за счет увеличения поставок в страны дальнего зарубежья (на 21,3%). Однако из-за опережающего роста стоимостных объемов экспорта сырья доля машиностроительной продукции в экспорте снизилась – с 5,8 до 5,2%.

Почти половина экспорта этой товарной группы пришлось на экспортные поставки оружия. По оценкам Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС), РФ продала в 2010 г. оружия и военной техники на сумму более 10 млрд долл. и вышла на второе место после абсолютного лидера по поставке оружия – США. Однако ожидать дальнейшего увеличения продаж оружия не приходится. Во-первых, в ближайшие несколько лет ожидается сокращение мирового рынка вооружений, во-вторых, на российских предприятиях ВПК наметилось технологическое отставание, которое постепенно снижает конкурентоспособность российского оружия.

Таким образом, изменения товарной структуры российского экспорта не происходит. Улучшение его количественных показателей связано в основном с повышением спроса и цен на нефть и углеводороды, т.е. сохраняется зависимость от конъюнктуры мирового рынка сырьевых товаров.

4.6.5. Структура и динамика импорта

На фоне приостановки роста физических объемов экспорта (практически по всем ключевым товарам) наблюдался весьма существенный рост импорта. В 2010 г. в Российскую Федерацию было поставлено товаров на сумму 248,8 млрд долл., что на 29,7% больше, чем годом ранее (*табл. 54*). При этом темпы прироста импорта в отдельные летние месяцы к аналогичным месяцам 2009 г. существенно превышали отметку в 30%: в августе темп прироста достиг 53,2%. В результате доля импорта во внутреннем потреблении за несколько месяцев достигла докризисных отметок.

В условиях умеренного роста импортных цен прирост был получен в основном за счет наращивания физических объемов импортных поставок.

Импорт товаров с начала 2010 г. последовательно увеличивался: в I квартале относительно I квартала предыдущего года – на 18,8%, во II квартале – на 32,5%, в III квартале – на 39,8%, в IV квартале темп роста снизился до 25,8%. Тем не менее стоимостной объем импорта в IV квартале был самым большим в 2010 г. – 75,9 млрд долл. (68,6 млрд долл. в III квартале, 58,2 млрд долл. – во II квартале, 45,7 млрд долл. – в I квартале). Столь значимый рост импорта стал возможен благодаря укреплению реального курса рубля.

В отличие от отрицательной динамики импортных поставок в 2009 г. в 2010 г. наблюдался прирост стоимостного объема по всем укрупненным позициям товарной номенклатуры.

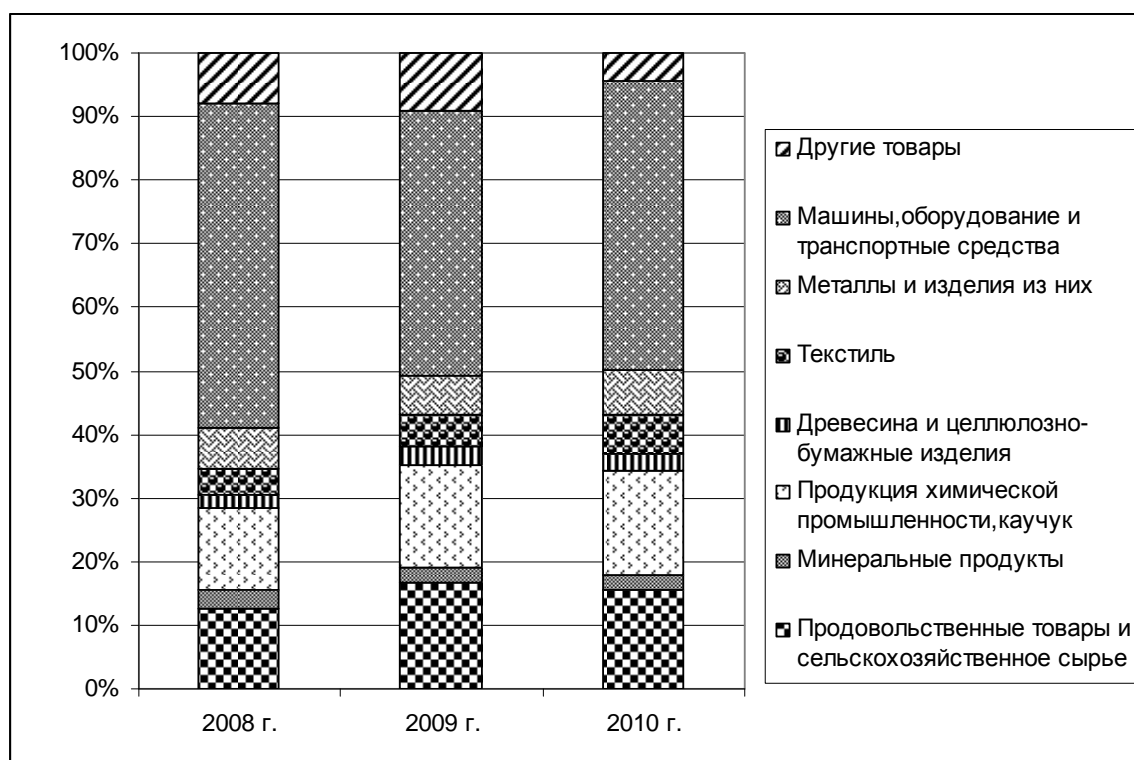
Значительно вырос ввоз машин, оборудования и транспортных средств: на 39,7% – до 98,6 млрд долл. Удельный вес продукции машиностроения в структуре ввоза увеличился с 43,9 до 45,4% (*рис. 49*). Внутри группы рост наблюдался по большинству позиций. На 33,8% выросла стоимость импорта легковых автомобилей, грузовых автомобилей – в 2,3 раза. Физический объем ввоза легковых автомобилей по сравнению с 2009 г. вырос на 33,8%, грузовых автомобилей – в 2,2 раза.

Таблица 54

Импорт России (млрд долл.)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Импорт, млрд долл.	39,5	44,9	53,8	60,5	76,1	97,4	125,3	163,9	223,1	291,97	191,8	248,4
В том числе:												
страны дальнего зарубежья	29,2	31,4	40,3	48,2	60,1	76,4	103,5	138,6	191,2	253,1	167,7	213,3
	Темпы роста, % к предыдущему году											
Индекс физического объема	84,4	129,2	129,1	117,6	119,2	124,2	122,4	130,1	127,1	113,5	63,3	135,4
Индекс цен	82,1	86,7	94,3	93,4	98,7	106,1	106,5	105,5	107,6	117,8	99,1	101,6

Источник: Банк России, МЭР.



Источник: Минэкономразвития.

Рис. 49. Товарная структура российского импорта (%)

Продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в 2010 г. за рубежом было закуплено на 19,1% больше, чем в 2009 г., при этом импорт продовольствия из стран СНГ увеличился на 22,5%, из стран дальнего зарубежья – на 18,7%.

Почти в 6 раз возросли физические объемы поставок молока и сливок сгущенных, в 3,4 раза – ячменя, в 2,6 раза – масла подсолнечного, в 1,7 раза – сахара-сырца.

Импорт мяса в Россию в 2010 г. снизился на 15,7%, или на 345 тыс. т. В 2009 г. в страну было ввезено 2,2 млн т мяса. Основное снижение произошло в поставках мяса птицы из-за того, что запрет на ввоз в страну мяса птицы, обработанного хлорсодер-

жащими растворами, на длительное время остановил поставки американских окорочков. Проблема разрешилась только в середине августа, когда птицеводы США выполнили российские требования. Однако восстановить в полной мере импорт не удалось – его объемы снизились на 36,5% (на 340 тыс. т). В 2009 г. импорт составил 942 тыс. т.

Импорт говядины в 2010 г. сократился на 2,5% (на 16 тыс. т). В 2009 г. в Россию было ввезено 636 тыс. т говядины. Поставки свинины остались практически на уровне 2009 г., когда было ввезено 633 тыс. т этого мяса. В результате доля импортного мяса на российском рынке в 2010 г. составила 20,6%. Наибольшая зависимость от зарубежных поставок сохраняется по говядине, удельный вес импорта которой в 2010 г. соответствовал уровню 2009 г. – 26,7%. Импортная свинина в 2010 г. заняла 20% этого рынка мяса против 23% в 2009 г., мясо бройлеров – 17% против 27%.

Более чем на треть – до 35,9 млрд долл. – вырос импорт продукции химической промышленности и связанных с ней отраслей. На 30,9% выросли закупки медикаментов. Несмотря на то что химическая отрасль считается лидером восстановительного роста, динамика импорта свидетельствует о том, что импортозамещения в химии не произошло. Судя по тому, что в 2008 г. химическая продукция занимала всего 13,3% импорта, а в 2010 г. – 16,5%, часть рынка РФ была проиграна западным конкурентам.

Похожая ситуация сложилась с текстилем, текстильными изделиями и обувью: доля их импорта выросла с 4,2% в 2008 г. до 6,7% в 2010 г. Стоимостной объем импортных поставок этой группы товаров превысил уровень 2009 г. на 49,5%, что объясняется увеличением физического объема ввоза одежды, хлопчатобумажных тканей и кожаной обуви, а также ростом цен на волокно хлопковое и кожаную обувь.

В первом полугодии 2010 г. по сравнению с соответствующим периодом 2009 г. доля импортных товаров в товарных ресурсах розничной торговли возросла, по оценке Центрального банка, на 0,5 п.п. и составила 43%. Доля поступлений по импорту продовольственных товаров увеличилась на 1 п.п. и составила 35%.

В настоящее время возможности российских производителей инвестиционных и потребительских товаров не позволяют существенно наращивать объемы производства конкурентоспособной продукции, в результате чего невозможно удовлетворять растущий инвестиционный и потребительский спрос без привлечения значительных объемов импортной продукции. Дальнейшее укрепление курса рубля и общий рост экономической активности в стране будут стимулировать рост импорта.

4.6.6. Регулирование российской внешней торговли

Важнейшим событием 2010 г. явилось формирование Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана, который объединяет более 60% населения всего постсоветского пространства и в котором производится более 85% валового внутреннего продукта всего постсоветского пространства. Общий объем ВВП трех стран превышает 2 трлн долл.

В течение 2010 г. осуществлялась разработка таможенного законодательства Таможенного союза, включая Таможенный кодекс Таможенного союза, международные соглашения и решения Комиссии Таможенного союза.

Формирование новой нормативно-правовой базы регулирования внешнеторговой сферы осуществляется в соответствии с программным документом государств – участников Таможенного союза «Этапы и сроки формирования единой таможенной террито-

рии Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации».

Основные этапы формирования единой таможенной территории Таможенного союза и сроки их завершения следующие:

I. Предварительный этап (до 1 января 2010 г.)

В ходе предварительного этапа велась работа по подготовке нормативно-правовой базы и организации поэтапного переноса согласованных видов государственного контроля, за исключением пограничного, на внешний контур единой таможенной территории.

К 1 октября 2009 г. были подготовлены проект Таможенного кодекса Таможенного союза, а также предложения по изменению нормативно-правовой базы в развитие его положений по единообразному применению форм и методов таможенного контроля и таможенного оформления.

Были разработаны и подготовлены к принятию международные договоры по взиманию НДС и акцизов на территории Таможенного союза при отсутствии таможенного оформления и таможенного контроля.

Велась работа по подготовке единого таможенного тарифа и единой системы мер нетарифного регулирования в рамках Таможенного союза; разрабатывались механизм зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин, а также единая методология ведения статистики внешней торговли и статистики взаимной торговли Таможенного союза.

На основе проведенного анализа действующих торговых режимов Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан по отношению к третьим странам были выявлены имеющиеся различия и достигнуты договоренности по их унификации. Также был проведен анализ действующих ограничительных мер экономического характера во взаимной торговле и достигнуты договоренности об условиях их отмены и о введении единых правил конкуренции, субсидирования и оказания государственной помощи в других формах.

Разрабатывались мероприятия, обеспечивающие устойчивое функционирование единой таможенной территории после переноса согласованных видов государственного контроля на внешнюю границу.

II. Первый этап (с 1 января по 1 июля 2010 г.)

С 1 января 2010 г. введено единое таможенно-тарифное (включая тарифные льготы, тарифные преференции) и нетарифное регулирование:

- единый таможенный тариф и система мер нетарифного регулирования;
- отменены действующие ограничительные меры тарифного и нетарифного характера во взаимной торговле;
- начал осуществляться совместный контроль товаров на российско-казахстанской границе.

Функции в области таможенно-тарифного и нетарифного регулирования переданы Комиссии Таможенного союза как единому регулирующему органу.

На этапе формирования Таможенного союза одним из главных вопросов являлось обсуждение ставок единого таможенного тарифа (далее – ЕТТ). Изначально ставки пошлин у трех стран совпадали только на 40%. В связи с этим начался долгий процесс унификации ставок почти по 11 тыс. товарных позиций.

Однако абсолютный консенсус по всем ставкам тарифа не достигнут. Прежде всего в связи с тем, что Казахстан не был готов к изменению почти 55% ставок своего национального таможенного тарифа, причем в сторону увеличения. Поэтому Казахстан до 2014 г. зарезервировал перечень из 400 товарных позиций, на которые ставки пошлин остаются на более низком (либо на нулевом) уровне. К товарам, вошедшим в данный перечень, отнесены лекарственные средства, пластмасса, бумага и картон, изделия из алюминия и прочие товарные группы.

Ставки российского таможенного тарифа, действовавшие на территории Российской Федерации до 1 января 2010 г., также претерпели существенные изменения и в большинстве своем снизились. В частности, на более 300 позиций технологического оборудования, устройств и механизмов ставки были обнулены. Незначительные изменения ставок в сторону увеличения произошли в отношении мясной и молочной продукции, а также черных металлов.

Следует отметить, что ставки единого таможенного тарифа подлежат пересмотру. Ставки пошлин на часть товарных позиций, относимых странами Таможенного союза к группе «чувствительных», подлежат изменению только в случае достижения тремя странами консенсуса. Речь идет о продуктах питания, об одежде, изделиях из древесины, о ткани и проч.

С 1 апреля 2010 г. начата опытная эксплуатация и отладка информационного обмена между таможенными службами для целей контроля перемещения товаров и транспортных средств на единой таможенной территории (контроль внутреннего и международного транзита), а также ведение статистики взаимной торговли.

III. Второй этап – с 1 июля 2010 г.:

- введены в действие Таможенный кодекс Таможенного союза и принятая в его развитие единая методологическая база;
- таможенное оформление товаров и транспортных средств стало осуществляться с использованием единых форм документов в таможенном органе государства – члена Таможенного союза, резидентом которого является участник внешнеэкономической деятельности;
- обеспечено ведение статистики внешней торговли и статистики взаимной торговли;
- введены в действие международные договоры в области косвенных налогов и механизмы обмена информацией между налоговыми органами.

В части администрирования экспорта:

- государства – члены Таможенного союза сохраняют возможность самостоятельно определять ставки вывозных таможенных пошлин;
- суммы вывозных таможенных пошлин зачисляются в бюджет государства – члена Таможенного союза, в котором произведен товар;
- государства – члены Таможенного союза сохраняют возможность самостоятельно определять и применять меры нетарифного регулирования экспорта отдельных видов товаров (продукция военного и двойного назначения, товары сырьевой группы);
- возможность проведения самостоятельной политики в указанных областях регулирования экспорта обеспечивается исполнением взаимных обязательств в рамках договорно-правовой базы Таможенного союза.

Предполагалось, что с 1 июля 2010 г. вступит в силу Закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации», призванный заменить Таможенный кодекс РФ. Од-

нако его принятие затянулось. Первоначально разработанный ФТС законопроект «О таможенном регулировании» в мае был отвергнут правительством, поскольку увеличивал административную нагрузку на бизнес. Минэкономразвития написало свой вариант, но на его согласование с другими ведомствами потребовалось много времени. Кроме того, в законопроекте было достаточно нестыковок и около 300 отсылочных норм, из-за которых пришлось бы создавать множество различного рода подзаконных актов. В результате доработка Закона велась до ноября 2010 г.

IV. Третий этап (с 1 июля 2011 г.) предполагает:

- перенос согласованных видов государственного контроля с российско-казахстанской границы на внешние границы Республики Казахстан и Российской Федерации. При этом предусмотрен переходный период, в течение которого в местах таможенного оформления на территории Республики Казахстан будет осуществляться мониторинг таможенного оформления при временном сохранении отдельных форм таможенного контроля на российско-казахстанской границе;
- завершение переговоров с третьими странами по унификации торговых режимов на основании достигнутых ранее договоренностей сторон.

С 1 июля 2011 г. предполагается отменить таможенное оформление в отношении товаров, происходящих из третьих стран и выпущенных в свободное обращение на территории Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, перемещаемых в пределах таможенных территорий Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Это завершающий элемент формирования единой таможенной территории, в пределах которой обеспечивается свободное перемещение как товаров, произведенных в странах Таможенного союза, так и товаров, происходящих из третьих стран.

Таким образом, таможенное законодательство Таможенного союза определяется шестью блоками документов, соответствующих уровням принятия решений:

- 1) Таможенный кодекс Таможенного союза;
- 2) международные договоры, принятые на основании ТК ТС;
- 3) решения Комиссии Таможенного союза;
- 4) таможенное законодательство стран – членов Таможенного союза;
- 5) решения национальных правительств этих стран;
- 6) нормативно-правовые акты уполномоченных органов госуправления этих стран.

Таможенный кодекс Таможенного союза существенно отличается от применявшегося в РФ Таможенного кодекса. Произошли изменения в понятийном аппарате:

- таможенный брокер заменен на таможенного представителя;
- термин «таможенный режим» заменен термином «таможенная процедура»;
- введено новое понятие «экспресс-груз»;
- исключены понятия «свободное обращение», «статус товаров и транспортных средств для таможенных целей», «таможенное оформление».

Таможенным кодексом Таможенного союза предусмотрены новые формы таможенного контроля:

- учет товаров, находящихся под таможенным контролем;
- проверка системы учета товаров и отчетности;
- таможенная проверка (камеральная и выездная) вместо таможенной ревизии.

В Таможенный кодекс Таможенного союза включена глава, регламентирующая порядок задержания товаров и документов на них при проведении таможенного контроля.

Таможенное декларирование должно производиться только в письменной и электронной формах с использованием таможенной декларации. Устная и конклюдентная формы декларирования исключены.

В целях действия экспорту высокотехнологичных товаров установлен сокращенный и закрытый перечень документов при подаче декларации на товары для помещения под таможенную процедуру экспорта товаров.

Союзным кодексом предусмотрена возможность определения наднациональных областей рисков, которые чувствительны для всех государств – членов Таможенного союза. Такие области рисков будут определяться Комиссией Таможенного союза.

По сравнению с Таможенным кодексом Российской Федерации изменены сроки совершения таможенными органами различных операций. Например:

- сокращены сроки выпуска товаров – с 3 до 2 дней, а вывозимых с таможенной территории Таможенного союза и не облагаемых вывозными таможенными пошлинами – до 4 часов;

- установлен максимальный срок продления выпуска товаров – до 10 дней со дня, следующего за днем регистрации таможенной декларации, и четко определены условия данного продления – необходимость проведения или завершения форм таможенного контроля;

- сокращены сроки регистрации таможенным органом транзитной декларации – с 2 до 1 часа.

Увеличены:

- сроки предъявления товаров таможенному органу при предварительном декларировании – с 15 до 30 дней;

- сроки переработки товаров на таможенной территории – с 2 до 3 лет;

- срок, позволяющий помещать под таможенную процедуру реэкспорта товары, ранее помещенные под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления, – с 6 месяцев до 1 года.

А также установлены сроки в отношении процессов, которые ранее сроками не ограничивались:

- срок организации таможенным органом таможенного сопровождения (в течение 24 часов с момента принятия решения);

- срок регистрации или отказа в регистрации таможенной декларации (не более 2 часов с момента подачи декларации; в Таможенном кодексе Российской Федерации данный срок исчислялся днем получения таможенной декларации таможенным органом);

- срок совершения заинтересованными лицами операций, связанных с помещением товаров на временное хранение или их таможенным декларированием (3 часа с момента предъявления товаров).

Кроме того, претерпели изменение вопросы, связанные с применением таможенных процедур. Например, исключена процедура внутреннего таможенного транзита. Товары, перевозимые по таможенной территории, в том числе перевозимые от одного внутреннего таможенного органа до другого внутреннего таможенного органа, будут помещаться под режим (процедуру) таможенного транзита. Теперь перевозка товаров открывается от внешней границы Таможенного союза сразу до места нахождения получателя независимо от государства, в котором он находится, а перевозчики, в том числе таможенные, имеют право перемещения по всей территории Таможенного союза без применения к ним внутригосударственного контроля на территории каждого из госу-

дарств – членов Таможенного союза. При этом железнодорожный перевозчик императивно освобождается от внесения обеспечения в качестве гарантии доставки товаров.

Еще одна особенность Таможенного кодекса Таможенного союза – возможность одновременного помещения товаров под две таможенные процедуры – таможенного транзита и реэкспорта (в случае обязательности вывоза товаров) или таможенного транзита и экспорта (в случаях, установленных КТС).

Произошли существенные изменения и в деятельности, связанной с ведением реестров. Таможенные органы каждого государства – члена Таможенного союза ведут реестры лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела. Комиссия Таможенного союза формирует общие реестры этих лиц на наднациональном уровне. При этом не предусмотрено ведение таможенными органами реестра банков, кредитных организаций и страховых организаций.

Изменены условия включения лиц в реестры. Например, появились требования об отсутствии на день обращения в таможенный орган неисполненной обязанности по уплате таможенных платежей, пеней и фактов привлечения в течение 1 года до дня обращения в таможенный орган к административной ответственности за правонарушения в сфере таможенного дела. Вместе с тем из условий включения лиц в реестр таможенных перевозчиков исключен договор страхования риска гражданской ответственности.

Нововведением является и возможность установления национальным законодательством случаев и порядка приостановления и возобновления деятельности юридических лиц в качестве таможенных представителей, владельцев складов временного хранения (СВХ), таможенных складов и магазинов беспошлинной торговли, уполномоченных экономических операторов.

Законодательством Таможенного союза вводится новая модель – Институт уполномоченного экономического оператора (УЭО), который призван упростить взаимоотношения добросовестных участников ВЭД с таможенными органами. В частности, для УЭО предусмотрены порядок выпуска товаров до подачи таможенной декларации и временное хранение товаров в помещениях, на открытых площадках и иных территориях УЭО без включения его в реестр владельцев складов временного хранения. Институт уполномоченного экономического оператора базируется на принципах, закрепленных в Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур 1973 г. (Киотская конвенция), и уже длительное время существует в странах Европейского союза.

Претендент на получение статуса УЭО должен отвечать определенным критериям и соблюдать четко оговоренные правила. Так, чтобы стать УЭО, компания должна предоставить обеспечение уплаты таможенных пошлин, налогов на сумму, эквивалентную 1 млн евро (для производственных компаний и (или) экспортеров, товары которых не облагаются вывозными таможенными пошлинами, – 150 тыс. евро); осуществлять внешнеторговую деятельность не менее 1 года; не иметь неисполненной обязанности по уплате таможенных платежей, задолженности (недоимки) по налогам, а также фактов привлечения в течение одного года к ответственности за нарушения таможенных правил (например, недостоверное декларирование).

Изменения затронули ведение реестров не только лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, но и объектов интеллектуальной собственности. Помимо национальных реестров, предусмотрено ведение единого таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности (дополнительно к национальным).

Принятие нового таможенного законодательства, общего для стран – участниц Таможенного союза, не означает ликвидацию национального таможенного законодательства. 29 декабря 2010 г. вступил в силу Закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации», который стал частью законодательства Таможенного союза и включил положения и требования союзного Таможенного кодекса.

Закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» разработан с учетом современных тенденций развития таможенного дела, в частности, связанных с упрощением экспорта высокотехнологичных товаров и оптимизацией таможенных операций. Необходимость закона обусловлена тем, что Таможенный кодекс Таможенного союза и международные соглашения государств – членов Таможенного союза содержат более 200 отсылочных норм к национальным законодательствам. Закон же содержит максимальное количество норм прямого действия. Отсылочные нормы используются в основном в отношении технологических вопросов совершения таможенных операций.

Закон закрепляет принципы организации деятельности таможенных органов, их функции и обязанности, места нахождения, время работы, ответственность. В документе закреплены основные принципы перемещения товаров при ввозе в РФ и вывозе из нее, перевозки по территории РФ под таможенным контролем, правила определения страны происхождения товара, порядок применения таможенных процедур в условиях функционирования ТС. Законом также устанавливаются требования к таможенным перевозчикам, представителям, владельцам складов временного хранения, таможенных складов, магазинов беспошлинной торговли и к другим организациям. Также предусматривается возможность централизованного порядка уплаты таможенных пошлин, налогов. Для этого их плательщик должен будет заключить с ФТС России соответствующее соглашение. В этом случае сумма таможенных пошлин, налогов, уплаченных в течение года, должна составлять от 50 до 100 млрд руб.

В рамках закона прописаны меры, направленные на реализацию ключевых задач по модернизации российской экономики и поддержке высокотехнологичных и инновационных производств. Для этого предполагается упростить процедуры при экспорте высокотехнологичного оборудования и импорте комплектующих, используемых для его создания. Также определяется облегченный порядок международного обмена научными и коммерческими образцами, ввоза запасных частей для ремонта транспортных средств иностранного производства.

Основным аспектом таможенного регулирования, волнующим бизнес, является минимизация временных издержек, связанных с совершением таможенных операций при временном хранении, таможенном декларировании и выпуске товаров. При таможенном регулировании это достигается упрощением правовых норм, содержащих требования к лицам, перемещающим товары, за счет уменьшения отсылочных норм – иначе говоря, за счет урегулирования важных для бизнеса вопросов непосредственно на уровне федерального закона, создания четких и понятных нормативных предписаний. Таким образом, в условиях функционирования Таможенного союза необходимо создать такую систему таможенного контроля, которая будет эффективной для государства и минимально обременительной для бизнеса.

Согласно статистике, российские таможенные органы требуют значительно больше документов от участников ВЭД, чем таможенники в странах – участницах Таможенного союза. Так, при импорте на российской таможне от предпринимателя требуют до 22 различных документов, а при экспорте (по данным Минэкономразвития РФ) – во-

обще до 30 документов. В то же время в странах – участницах ТС – Казахстане и Белоруссии – на таможене необходимо предоставить всего от 4 до 8 документов. Российская таможня пытается снизить этот объем документов, предоставляемых участниками ВЭД при оформлении товарных партий, в будущем до 14, но это все равно много.

В условиях функционирования Таможенного союза у российской таможни появилась конкуренция со стороны таможен-союзников. Ведь если на границах РФ будут задержки в таможенном оформлении, проблемы с избыточным объемом испрашиваемых документов, и недружественное таможенное обслуживание, то не составит труда перейти на те же услуги в Белоруссию или в Казахстан.

С 1 сентября 2010 г. заработало соглашение о применении порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин. Таким образом, на сегодня эти пошлины поступают на специальные счета во всех трех государствах и в автоматическом режиме распределяются между бюджетами трех государств. Они зачисляются на единый счет и распределяются в бюджеты стран согласно установленным нормативам: РФ достается 87,97% суммы ввозных пошлин, Белоруссии – 4,7%, Казахстану – 7,33%. По данным Комиссии Таможенного союза, в рамках этого механизма в первый месяц его применения в сентябре РФ получила 2,05 млрд долл., Белоруссия – 109,4 млн долл., Казахстан – 170,9 млн долл.

Статистика Федерального казначейства об исполнении бюджета РФ свидетельствует о том, что, настояв на своем варианте «расщепления» пошлин, Россия, как минимум, не потеряла в доходах. До вступления нового механизма в силу, в июле 2010 г., в государственную казну поступило 49 млрд руб. ввозных таможенных пошлин, в августе – 55 млрд. Сентябрьские «расщепленные» поступления – 63 млрд руб. На увеличение сборов мог повлиять и сезонный фактор изменения объемов импорта. В октябре, по статистике ФТС, которая с этого месяца стала выделять расщепленные ввозные пошлины из общего объема, их поступило на 60 млрд руб. В любом случае ввозные пошлины по объему поступлений уступают (в 4 раза в 2010 г.) пошлинам при экспорте, которые остаются основной статьей доходов ФТС. Здесь же сохраняется зависимость поступлений от текущих цен на Urals.

В соответствии со ст. 3 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» в 2010 г. было подготовлено и принято правительством Российской Федерации 12 постановлений, утверждающих ставки вывозных таможенных пошлин в отношении нефти и нефтепродуктов.

Вывозная таможенная пошлина на сырую нефть и нефтепродукты, полученные из битуминозных пород, экспортируемые из России за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе, в 2010 г. изменялась каждый месяц на основе мониторинга цен на нефть сырую марки Urals, проводимого с 15-го числа каждого календарного месяца по 14-е число следующего календарного месяца (*табл.55*).

В соответствии с подписанным в декабре 2010 г. пакетом соглашений о формировании с 2012 г. Единого экономического пространства Россия обязалась с 1 января 2011 г. поставлять в Белоруссию нефть без уплаты экспортной пошлины. При этом Минск обязался уплачивать в бюджет РФ 100% экспортной пошлины на выработанные из российской нефти нефтепродукты при их экспорте за пределы Таможенного союза. Экспортная пошлина на белорусскую нефть собственной добычи (около 1,7 млн т) будет поступать в бюджет Белоруссии.

За пределы действия двустороннего соглашения по углеводородам выведена нефть, которую Белоруссия может закупать в Венесуэле и иных третьих странах. Пошлины на нефтепродукты из этой нефти также будут поступать в белорусский бюджет. Такая схема будет действовать в течение трех лет – до того момента, пока три страны не выработают другой механизм раздела вывозных таможенных пошлин.

Таблица 55

Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2010 г. (долл./т)

	Нефть	Нефтепродукты	
		светлые	темные
1 января	267,0	192,2	103,5
1 февраля	270,7	194,7	104,9
1 марта	253,7	183,2	98,7
1 апреля	268,9	193,5	104,2
1 мая	284,0	203,7	109,7
1 июня	292,1	209,1	112,7
1 июля	248,8	179,9	96,9
1 августа	263,8	190,0	102,4
1 сентября	273,5	196,5	105,9
1 октября	266,5	191,8	103,3
1 ноября	290,6	208,1	112,1
1 декабря	303,8	217,0	116,9

Источник: постановления правительства РФ.

Что касается непосредственно размера экспортной пошлины на нефтепродукты, которую Белоруссия будет перечислять в российский бюджет в 2011 г., то для светлых нефтепродуктов ставка будет составлять 67% пошлины на нефть, для темных – 46,7%, т.е. по новой формуле расчета экспортных пошлин на нефтепродукты, введенной в действие с февраля 2011 г. постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1155. В 2012 г. пошлина на светлые нефтепродукты будет составлять 64% нефтяной пошлины, на темные – 52,9%. С 2013 г. произойдет выравнивание пошлин на светлые и темные нефтепродукты до 60% пошлины на нефть.

Россия и Казахстан также договорились в рамках Таможенного союза на уровне двусторонних соглашений не изменять текущий режим взимания экспортных пошлин на нефть, поставляемую из России в Казахстан до 2015 г. В настоящее время экспортная пошлина при поставках российской нефти в Казахстан не взимается.

5 ноября 2010 г. подписан Федеральный закон «О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 г.».

Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция) была принята 18 мая 1973 г. в Киото и вступила в силу 25 сентября 1974 г. 26 июня 1999 г. Сессия Всемирной таможенной организации одобрила новую редакцию конвенции, основной целью которой является максимальное содействие развитию мировой торговли путем упрощения и гармонизации таможенных правил и процедур. Эта редакция вступила в силу в феврале 2006 г.

Конвенция обязывает страны-члены применять одинаковые международные стандарты в работе таможенных служб, упрощенные и автоматизированные таможенные процедуры, а также предусматривает переход на использование электронных документов и создание электронных систем единого окна. Присоединение к этому международному договору – необходимый шаг в процессе присоединения к ВТО.

Напомним, что Россия, Белоруссия и Казахстан приостановили переговорные процессы по присоединению к ВТО в рамках своих рабочих групп летом 2009 г. – после того, как было принято решение о создании Таможенного союза этих государств и о совместном ведении переговоров. Позднее это решение было пересмотрено и достигнута договоренность, что страны Таможенного союза могут вести переговоры отдельно, но исходя из общей позиции.

По итогам многосторонних консультаций, прошедших в Женеве 25 мая 2010 г., Рабочая группа по присоединению России к ВТО приняла решение о возобновлении переговоров. Во второй половине 2010 г. РФ значительно активизировала свои переговорные усилия – в частности, были завершены переговоры с США и ЕС.

Российской делегации и членам Рабочей группы по присоединению России к ВТО необходимо найти компромиссные решения по уровню сельскохозяйственных субсидий, режиму доступа на российский рынок мяса, деятельности государственных торговых предприятий, размеру экспортных пошлин (в частности, на лес), прозрачности законодательства и некоторым другим вопросам.

Российская сторона продолжает вносить изменения и дополнения в проект Доклада Рабочей группы в связи с формированием Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана.

Первый пакет обновленных разделов обсуждался на многосторонней встрече 21 сентября 2010 г., второй – 25 октября 2010 г., третий – 8 декабря 2010 г. В целом реакция членов РГ на представленный материал была положительная. Ряд членов ВТО представил вопросы по рассмотренным разделам доклада. Российской стороной были даны разъяснения в письменном виде и в ходе двусторонних встреч.

26 октября 2010 г. состоялись многосторонние консультации с заинтересованными членами ВТО по сельскому хозяйству. В ходе консультаций по сельскому хозяйству российская сторона представила обновленные расчетные таблицы по государственной поддержке сельского хозяйства в 2007–2008 годах.

Помимо Доклада Рабочей группы, неотъемлемой частью Протокола о присоединении России к ВТО станут также консолидированные перечни обязательств по доступу на российские рынки товаров и услуг. Работа над подготовкой консолидированного перечня по доступу на рынок товаров еще продолжается, тогда как консолидированный перечень по доступу на рынок услуг был разослан членам Рабочей группы в начале октября 2010 г. В случае возникновения разногласий относительно какого-либо зафиксированного в перечнях обязательства могут потребоваться дополнительные консультации и переговоры российской делегации с заинтересованными членами ВТО.

Самая сложная ситуация – с переговорами по квотам на импорт мяса: некоторые члены ВТО хотят сохранить условия, достигнутые на переговорах 2006 г. С тех пор в России были осуществлены значительные инвестиции в развитие этого комплекса. Отечественные производители требуют защитить их от импорта, тогда как страны-импортеры настаивают на сохранении квот.

Переговоры по доступу на рынок мяса планируется провести с 10–15 членами ВТО, включая США, и, вероятно, на это уйдет несколько месяцев. Задача российских переговорщиков – «договориться о таких условиях ввоза мяса в страну, которые позволят реализовать имеющиеся планы по развитию и инвестициям». Предлагаемые Россией условия доступа на рынок будут более жесткими по сравнению с условиями 2003–2005 гг., когда правительство страны ограничило доступ импортного мяса.

В 2011 г. российское правительство намерено существенно сократить квоту на импорт мяса птицы: ее размер составит 350 тыс. т вместо планируемых ранее 600 тыс. т. Решение о сокращении вдвое квоты на импорт мяса птицы затронет прежде всего интересы американских поставщиков. Их квота на 2010 г. составляла 600 тыс. т из общего объема квоты в 780 тыс. т, однако фактически из США на российский рынок поступило только 300 тыс. т мяса птицы. Причиной этого стало несоответствие американской курятины новому российскому санитарно-гигиеническому требованию.

Импортная квота на свинину на 2010 и 2011 гг. установлена на уровне 472,1 тыс. т, на 2012 г. – 425 тыс. т. На охлажденную говядину квота на 2010–2012 гг. составляет 30 тыс. т в год, а на замороженную говядину – 530 тыс. т.

Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2010 г. № 1190 пошлины на круглый лес сохранены на уровне 2010 г. – 25% таможенной стоимости, но не менее 15 евро за 1 м³. До недавнего времени пошлины на российский лес, поставляемый в Финляндию, были основным препятствием на пути присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации – ЕС требует их снижения с 2004 г. Однако вступление в ВТО затянулось, и в России был взят курс на развитие собственной деревообрабатывающей промышленности. В феврале 2007 г. правительство РФ приняло решение о поэтапном повышении экспортных пошлин на необработанную древесину. С 1 июля 2007 г. пошлины были подняты до 20% цены поставки, с 1 апреля 2008 г. таможенные ставки выросли до 25%. С 1 января 2009 г. предполагалось увеличить экспортные пошлины на круглый лес до заградительного уровня 80%. Однако под давлением ЕС, а также из-за неготовности собственной деревообрабатывающей промышленности в 2008 г. РФ ввела мораторий на рост пошлин, заморозив их на уровне 25% таможенной стоимости. Действие моратория должно было закончиться 1 января 2011 г., после чего пошлины могли вырасти до 80%. Однако в начале декабря 2010 г. в ходе саммита Россия – ЕС было достигнуто соглашение о продлении моратория на рост пошлин и об их снижении после присоединения РФ к ВТО. При этом российская сторона не отказывается от права повысить ставки пошлин с 2012 г., если присоединение к ВТО не состоится.

У России есть шансы присоединиться к Всемирной торговой организации в 2011 г., спустя почти 17 лет ведения переговоров. Обычно переговоры и процедура присоединения к организации суммарно занимают 5–7 лет.

Напомним: ВТО объединяет на данный момент 153 государства, на их долю приходится 95% мирового торгового оборота.

Раздел 5. Социальная сфера

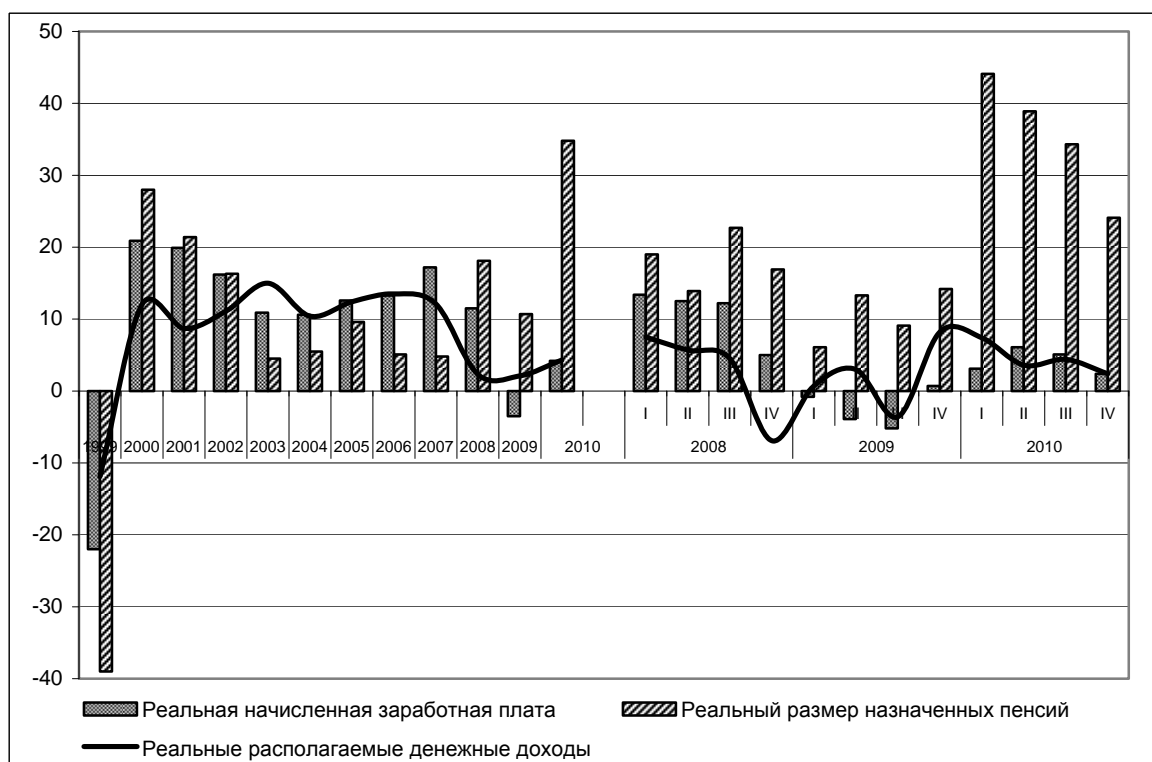
5.1. Уровень жизни населения

5.1.1. Денежные доходы

Динамичный рост реальных располагаемых доходов населения в период 2000–2007 гг. в среднем на 11,9% в год в период кризиса 2008–2009 гг. замедлился до 2,2%.

В 2009 г. впервые за последние десять лет темпы прироста реальной заработной платы находились в области отрицательных значений и составили –4,4% от уровня предшествующего года. Восстановление положительной динамики реальной заработной платы фиксируется с IV квартала 2009 г. По итогам 2010 г. прирост реальной заработной платы составил 4,2%, что позволило значению реальной заработной платы выйти на уровень 2008 г.

В острой фазе кризиса 2008–2009 гг. усилилась поддержка отдельных групп населения, прежде всего пенсионеров. Опережающие темпы роста реального размера пенсий относительно заработной платы наблюдались на протяжении трех последних лет. В 2010 г. прирост реального размера назначенных пенсий составил 34,8% относительно предыдущего года и был максимальным за последние десять лет. В результате средний размер назначенных пенсий к среднему размеру заработной платы повысился до 35,4% против 27,9% в 2009 г. и 24,3% в 2008 г.



Источник: Росстат.

Рис. 1. Динамика изменения реальных доходов населения по компонентам

В 2010 г. темп прироста реальных располагаемых доходов населения повысился до 4,2% при росте реальной заработной платы и, особенно, реального размера пенсий. Различия в темпах восстановления по компонентам определили особенности перераспределения денежных доходов. Наиболее заметные изменения в структуре денежных доходов населения в 2010 г. связаны со снижением долей доходов от собственности до 4,3% денежных доходов и доходов от предпринимательской деятельности – до 9,3%. Заработная плата формирует почти 2/3 доходов населения и оказывает доминирующее влияние на социальные параметры развития.

Таблица 1

Структура денежных доходов населения в 2008–2009 гг., в % к итогу

	2008		2009				2010				
	год	год	кварталы				год	кварталы			
			I	II	III	IV		I	II	III	IV
Денежные доходы – всего	100	100	100	100	100	100					
доходы от предпринимательской деятельности	10,3	9,7	10,5	9,3	10,2	9,0	9,3	9,7	9,0	9,8	8,9
оплата труда, включая скрытую заработную плату	68,3	66,9	67,3	67,2	64,2	68,7	66,4	66,0	65,9	65,1	68,1
социальные выплаты	13,2	14,9	14,7	14,5	15,3	14,8	18,0	18,0	18,5	18,7	17,1
доходы от собственности	6,2	6,5	5,3	6,8	8,4	5,5	4,3	4,4	4,6	4,4	3,9
Другие доходы	2,0	2,0	2,0	2	1,9	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0

Источник: Росстат.

Уровень бедности за 9 месяцев 2010 г. составил 13,5% от общей численности населения России (табл. 2). Увеличение реальных располагаемых доходов населения в IV квартале на 17,1% (во многом определяющееся сезонными факторами: выплаты в декабре бонусов, тринадцатых заработных плат и т.п.) позволяет предположить, что в IV квартале 2010 г. уровень бедности снизился так, что за год значение показателя бедности ниже, чем в 2009 г., на 0,1–0,5 п.п.

Таблица 2

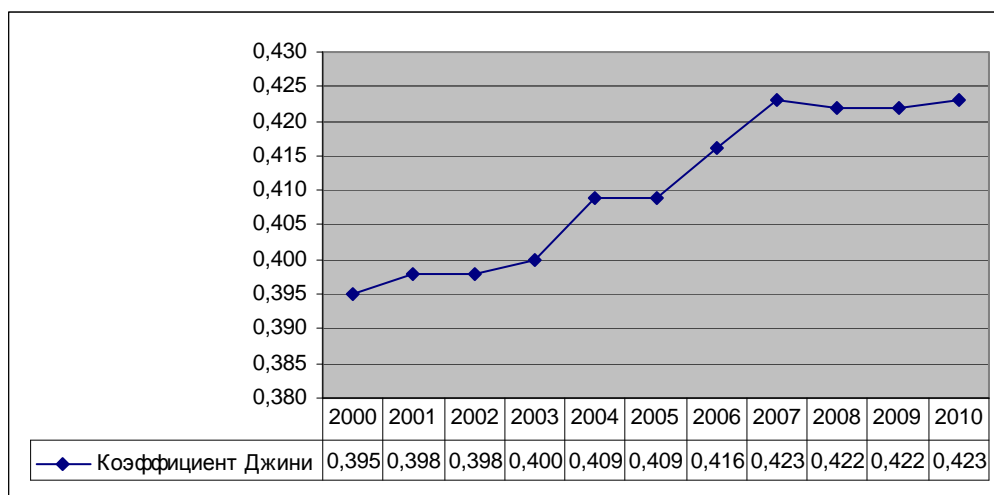
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации в 2009–2010 гг.

	Мли чел.	В % от общей численности населения
2009 г.		
I квартал	24,5	17,4
I полугодие	21,1	15,0
Январь-сентябрь	19,7	14,0
Год	18,5	13,2
2010 г.		
I квартал	20,6	14,7
I полугодие	19,1	13,6
Январь-сентябрь	18,9	13,5

Источник: Росстат.

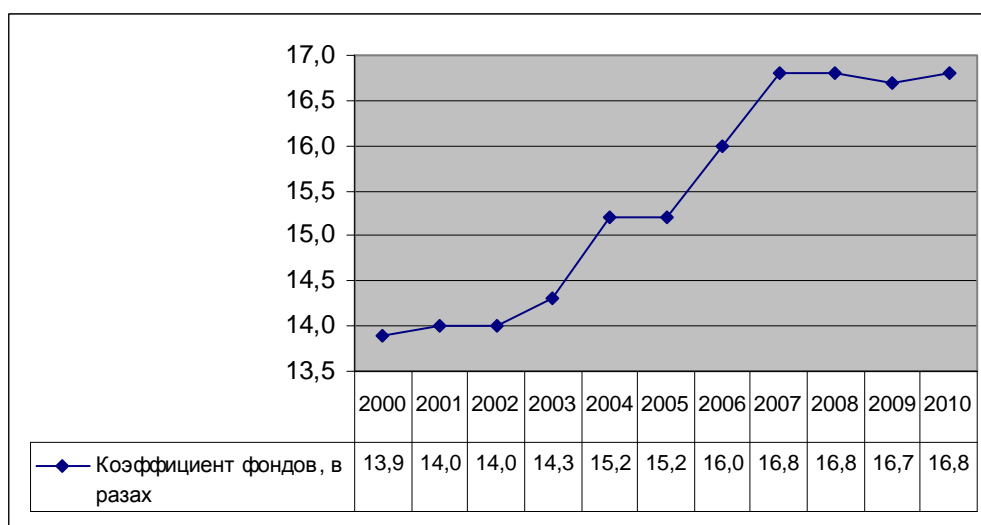
Увеличившееся все годы экономического роста в Российской Федерации неравенство доходов стабилизировалось в 2008–2010 гг. практически на уровне 2007 г. Индекс концентрации доходов (коэффициент Джини), понизившийся в 2009 г. до 0,422, в 2010 г. составил 0,423; коэффициент фондов, несколько снизившийся в 2009 г., снова вернулся на уровень 2007 г. и составил в 2010 г. 16,7 раза (рис. 2 и 3). В 2010 г. на долю

10% наиболее обеспеченного населения приходилось 31,1% общего объема денежных доходов, а на долю 10% наименее обеспеченного населения – 1,9%.



Источник: Росстат.

Рис. 2. Концентрация доходов населения¹ РФ в 2000–2010 гг.



Источник: Росстат.

Рис. 3. Дифференциация доходов населения² РФ в 2000–2010 гг.

¹ Индекс концентрации доходов населения (*коэффициент Джини*) характеризует степень отклонения линии фактического распределения общего объема доходов от линии их равномерного распределения. Величина коэффициента может варьироваться от 0 до 1, при этом чем выше значение показателя, тем более неравномерно распределены доходы.

² Коэффициент дифференциации доходов (*коэффициент фондов*) определяется как соотношение между средними уровнями доходов 10% населения (работников) с самыми высокими доходами и 10% населения (работников) с самыми низкими доходами.

Рост неравенства в 2001–2007 гг. происходил за счет перераспределения доходов в пользу пятого квинтиля населения (с наиболее высокими доходами): доля этой группы в общем объеме денежных доходов населения России за 2001–2007 гг. увеличилась на 2,1 п.п. – с 45,8 до 47,9%, в то время как доли всех других групп населения с более низкими доходами уменьшились. Наибольшее снижение удельного веса в общем объеме денежных доходов населения наблюдалось у первых трех квинтилей населения:

- у первого – с 5,6 до 5,1% общего объема денежных доходов населения;
- у второго – с 10,4 до 9,7%;
- у третьего – с 15,4 до 14,8%.

5.1.2. Расходы населения

В 2010 г. объем денежных доходов населения сложился в размере 31598,6 млрд руб. и увеличился на 11,1% по сравнению с 2009 г. Население израсходовало средств на покупку товаров и оплату услуг 22052,4 млрд руб., что на 11,5% превысило показатель предыдущего года. Сбережения за этот период составили 5785,9 млрд руб., что на 4,0% больше, чем в 2009 г.

На динамику и структуру расходов домашних хозяйств существенное влияние оказала инфляция. Потребительская инфляция с начала 2010 г. составила 108,8% и соответствовала показателю предыдущего года. Вследствие воздействия различных факторов на динамику цен по отдельным секторам потребительского рынка структура инфляции претерпела существенные изменения. В 2010 г. цены на продовольствие увеличились на 12,9% при замедлении относительно 2009 г. темпа роста цен на непродовольственные товары до 5,0% и на услуги – до 8,1% (табл. 3).

Таблица 3

Индексы потребительских цен (тарифов) на товары и услуги, декабрь к декабрю предыдущего года, в %

Годы	Все товары и услуги	В том числе		
		продовольственные товары	непродовольственные товары	услуги
2000	120,2	117,9	118,5	133,7
2001	118,6	117,1	112,7	136,9
2002	115,1	111,0	110,9	136,2
2003	112,0	110,2	109,2	122,3
2004	111,7	112,3	107,4	117,7
2005	110,9	109,6	106,4	121,0
2006	109,0	108,7	106,0	113,9
2007	111,9	115,6	106,5	113,3
2008	113,3	116,5	108,0	115,9
2009	108,8	106,1	109,7	111,6
2010	108,8	112,9	105,0	108,1

Источник: Росстат.

Доля средств на покупку товаров и оплату услуг в структуре использования денежных доходов оставалась практически на том же достаточно низком уровне, что и годом ранее, и составила 69,8%, в том числе расходы на покупку товаров – 54,4% против 53,6% (табл. 4).

Таблица 4

Структура использования денежных доходов населения, в %

	Денежные доходы	Из них использовано на						Прирост (+), уменьшение (-) денег на руках	
		покупку товаров и оплату услуг	в том числе на			Сбережения	из них во вкладах и ценных бумагах		Покупку валюты
покупку товаров	оплату услуг		оплату обязательных платежей и взносов						
2008 г.									
I квартал	100	77,1	59,7	17,4	12,1	8,3	+2,7	6,9	-4,4
II квартал	100	71,8	55,7	16,1	12,3	7,2	+6,4	4,7	+4,0
III квартал	100	74,4	58,1	16,3	12,6	4,6	+1,7	5,7	+2,7
IV квартал	100	73,6	58,4	15,2	12,0	2,2	-9,2	13,7	-1,5
Год	100	74,1	57,9	16,2	12,3	5,3	0,0	7,9	+0,4
2009 г.									
I квартал	100	76,3	58,8	17,5	11,3	8,7	-2,7	10,3	-6,6
II квартал	100	66,6	51,3	15,3	10,4	17,1	+6,3	3,5	+2,4
III квартал	100	70,2	54,2	16,0	11,4	12,9	+2,4	6,0	-0,5
IV квартал	100	65,3	51,3	14,0	10,6	16,8	+8,5	3,5	+3,8
Год	100	69,2	53,6	15,6	10,9	14,2	+4,1	5,5	+0,2
2010 г.									
I квартал	100	73,0	56,3	16,7	9,6	+15,9	+6,7	3,2	-1,7
II квартал	100	68,0	52,6	15,4	10,0	+15,3	+8,8	3,3	+3,4
III квартал	100	72,6	56,6	16,0	10,3	+11,7	+4,9	4,3	+1,1
IV квартал	100	66,6	52,8	13,8	10,3	+15,5	+9,9	4,0	+3,6
Год	100	69,8	54,4	15,4	10,1	+14,6	+7,7	3,7	+1,8

Источник: Росстат.

При сдержанном росте доходов населения основная доля расходов приходилась на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости. В результате удельный вес пищевых продуктов, включая напитки, и табачных изделий в структуре оборота розничной торговли в 2010 г. повысился до 48,7% и на 1,8 п.п. превысил показатель 2008 г. при соответствующем сокращении доли непродовольственных товаров.

В целом за 2010 г. оборот рынка продовольственных товаров увеличился на 5,1%, непродовольственных товаров – на 3,8% (рис. 4). В результате оборот продовольственного рынка на 3,4% превысил показатель 2008 г. Обороты непродовольственного рынка и рынка услуг составили соответственно 95,4% и 97,1% от показателя 2008 г.

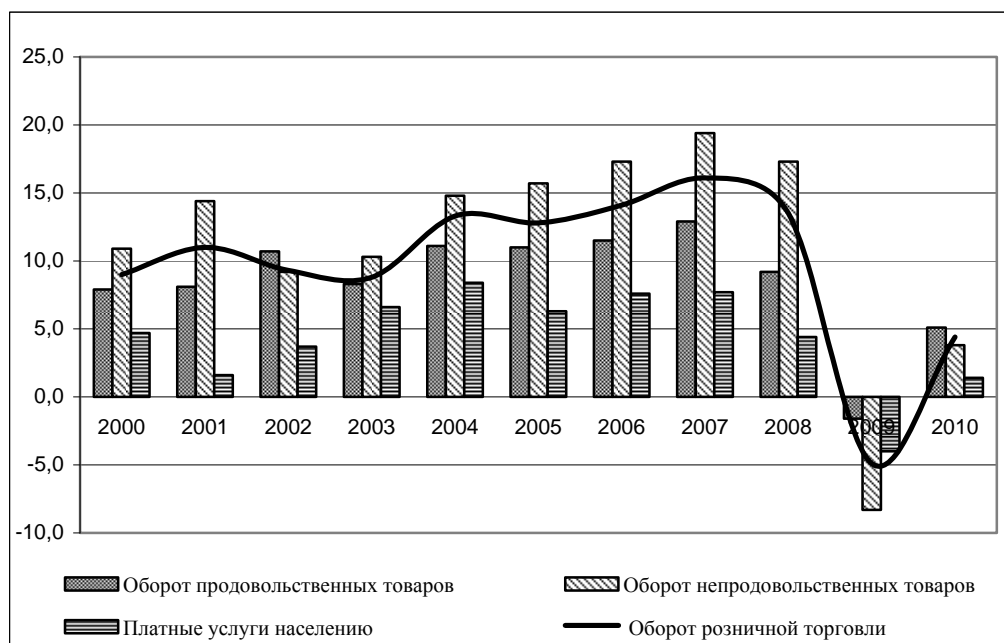
Следует отметить, что отличительной особенностью 2009–2010 гг. стало повышение склонности населения к сбережению.

Население использовало разные инструменты для сбережения своих средств. Если в 2009 г. 5,5% денежных доходов населения было использовано на приобретение валюты, то в 2010 г. показатель снизился до 3,7% при повышении сбережений во вкладах и ценных бумагах до 7,7% денежных доходов населения. В целом за 2010 г. доля сбережений в денежных доходах населения составила 14,6%.

На динамику сбережений населения существенное влияние оказывали уровень инфляции, изменение курса рубля и ситуация на рынке недвижимости (замедление темпов ввода жилья). Средства населения в инвестиции в долевое строительство по итогам 2010 г. составили 69,6 млрд руб. и увеличились на 10,3 млрд руб. по сравнению с 2009 г., но при этом составляли примерно 3/4 от показателя 2008 г.

Основными направлениями использования сбережений, как и два предшествующих года, остаются приобретение недвижимости и благоустройство жилья. Это определяет тенденцию к сокращению задолженности и по жилищным, и ипотечным кредитам, наблюдаемую со II квартала 2009 г., за счет использования сбережений населения. Формирование этой тенденции протекает при ужесточении кредитной политики банков.

Объем кредитов, предоставленных кредитными организациями физическим лицам на покупку жилья в рублях и иностранной валюте, составил в 2010 г. 417,8 млрд руб. и 19,2 млрд руб. против соответственно 170 млрд руб. и 11,9 млрд руб. в 2009 г.



Источник: Росстат.

Рис. 4. Динамика оборота розничной торговли и платных услуг населению в 2000–2010 гг. в % к предыдущему году

Результаты опросов населения, проведенных Росстатом в IV квартале 2010 г., свидетельствуют об улучшении потребительских ожиданий.

5.2. Безработица и новые направления вовлечения неработающих в занятость в России

5.2.1. Характеристика безработицы в 2010 г.

Ситуация на рынке труда в 2010 г. по сравнению с 2009 г., когда заметно ухудшились основные параметры рынка труда, начала улучшаться (табл. 5 и рис. 5):

- увеличилась численность занятых в экономике на фоне небольшого снижения численности экономически активного населения, что привело к росту доли занятых в численности экономически активного населения на 1 п.п. – с 91,7 до 92,6%;
- с 6,3 млн до 5,6 млн чел.¹ сократилась численность безработных, рассчитанная по методологии МОТ², в результате чего уровень безработицы снизился с 8,4 до 7,5%;

¹ В среднем за месяц года.

² В качестве безработных по методологии МОТ классифицируются лица, которые не имеют работы или доходного занятия, ищут работу и готовы приступить к ней.

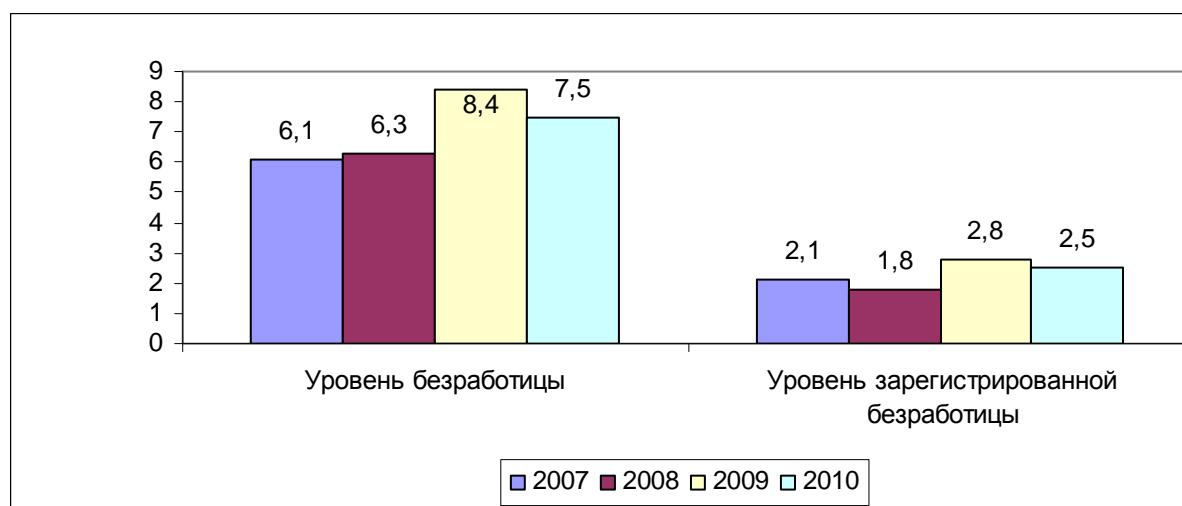
- начала снижаться – с 2,1 до 1,9 млн чел. – резко выросшая в 2009 г. зарегистрированная безработица. В 2010 г. уровень зарегистрированной безработицы в среднем за месяц составил 2,5%.

Таблица 5

**Динамика численности экономически активного населения
в 2007–2010 гг., млн чел., в среднем за месяц**

	Экономически активное население	В том числе		Зарегистрированные безработные
		занятые	безработные	
2007	75,1	70,5	4,6	1,6
2008	75,8	71	4,8	1,4
2009	75,7	69,4	6,3	2,1
2010	75,4	69,8	5,6	1,9

Источник: Росстат.



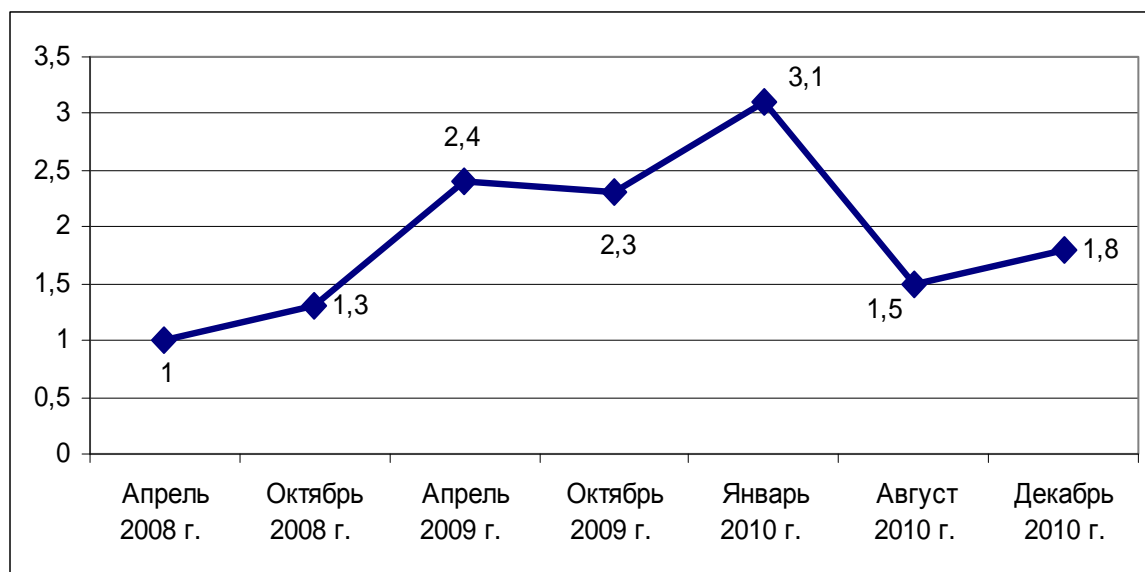
Источник: Росстат.

Рис. 5. Уровни общей и зарегистрированной безработицы (в среднем за месяц, %)

Значение коэффициента напряженности на рынке труда, резко увеличившееся с 1,3 незанятого на 1 вакансию в октябре 2008 г. до 3,1 незанятого на 1 вакансию в январе 2010 г., в 2010 г. начало снижаться и в декабре составило 1,8 незанятого на одну вакансию (см. рис. 6).

По итогам выборочного обследования населения по проблемам занятости, которое регулярно проводится Росстатом, по состоянию на вторую неделю января 2011 г.:

- с начала 2010 г. численность занятого населения увеличилась на 1,9 млн чел., или на 2,8%;
- численность безработных сократилась на 1,1 млн чел., или на 16,4%;
- численность экономически активного населения в возрасте 15–72 лет составила 75,3 млн чел., из них:
 - занятые – 69,6 млн чел.;
 - безработные по методологии МОТ – 5,7 млн чел.



Источник: Минздравсоцразвития России.

Рис. 6. Динамика коэффициента напряженности на рынке труда
(незаняты на одну вакансию)

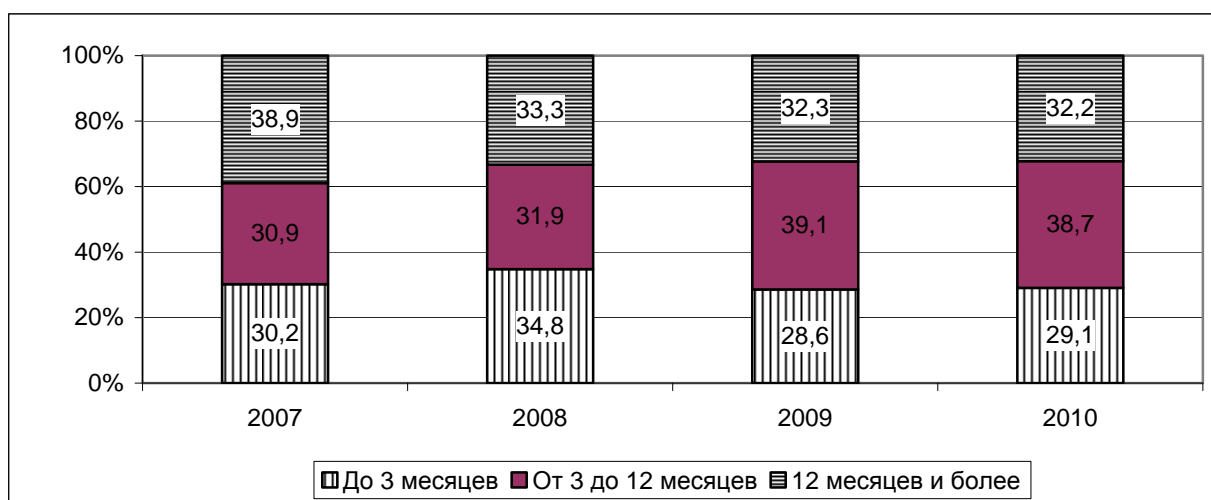
Гендерная структура безработицы характеризуется преобладанием мужчин среди безработных: их доля среди безработных по методологии МОТ составляет 55%. При уровне общей безработицы в декабре 2010 г., равном 7,2%, доля безработных среди мужчин в декабре 2010 г. составляла 7,7%, среди женщин – 6,7% (в январе 2001 г. – 7,6 и 7,0% соответственно).

Среди безработных в течение 2010 г. преобладали городские жители, и в январе 2011 г. горожан среди безработных насчитывалось почти две трети – 63,7%. Так как удельный вес сельского населения в численности населения России почти в 3 раза ниже, чем удельный вес горожан (27% против 73% на 1 января 2010 г.), то вероятность оказаться безработным на протяжении 2010 г. была заметно выше – в 1,7 раза – на селе по сравнению с городом, что во многом связано с более сложной экономической ситуацией на селе. Уровни общей безработицы составили на январь 2011 г. 6,5% среди горожан и 10,8% среди жителей села при общем уровне безработицы, равном 7,6%.

Рост безработицы в кризисные годы затронул как молодежь, так и группы населения в более старшем возрасте. Однако темпы роста безработицы среди старших возрастных групп в 2009 г. были в 1,15 раза выше, чем среди молодежи в возрасте 15–24 лет. Начавшееся в 2010 г. снижение безработицы характеризовалось более быстрыми темпами ее снижения среди молодежи (в 1,1 раза) по сравнению с темпами снижения безработицы у лиц старших возрастных групп. Это привело к сокращению удельного веса молодежи среди безработных. Так, по сравнению с 2007 г. доля молодежи в возрасте 15–24 лет среди безработных в 2009 г. сократилась на 2,8 п.п. и достигла уровня 26,7% общей численности безработных. В 2010 г. эта тенденция продолжилась, и в январе 2011 г. удельный вес молодежи среди безработных сократился еще на 1,9 п.п., достигнув 24,8% общей численности безработных.

Среднее время поиска работы в 2010 г. несколько сократилось по сравнению с 2009 г.: в ноябре 2010 г. среднее время поиска работы составляло 7,9 месяца, в ноябре 2009 г. – 7,7 месяца.

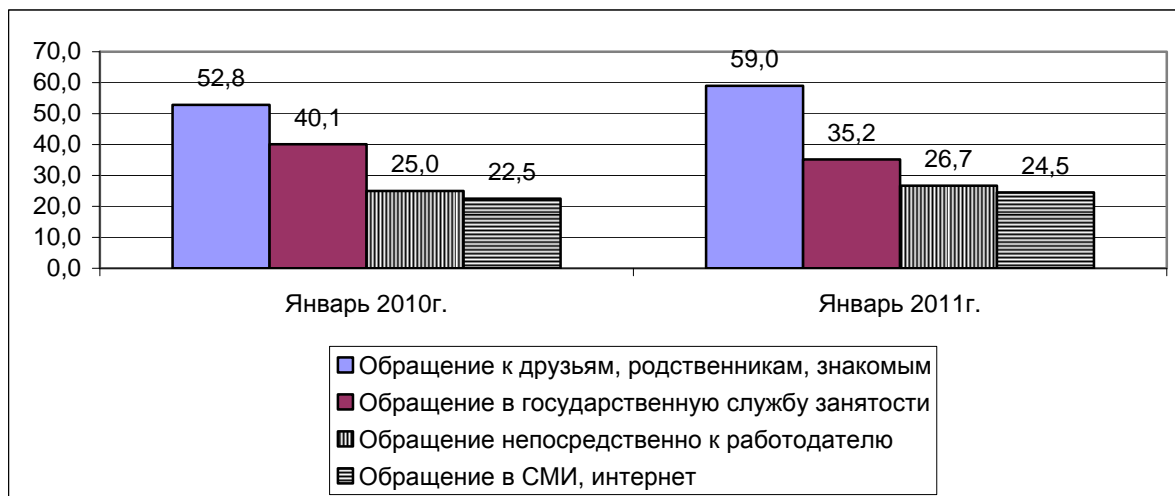
Структура безработицы по времени поиска работы в 2010 г. заметно стабилизировалась: если в 2009 г. наблюдался существенный – на 7,2 п.п. – прирост относительно 2008 г. среднесрочной (от 3 до 12 месяцев) безработицы при незначительном сокращении (на 1 п.п.) долгосрочной (12 месяцев и более) и заметном (на 6,2 п.п.) сокращении краткосрочной безработицы, то в 2010 г. изменения структуры безработицы по времени поиска работы незначительны по сравнению с 2009 г. (см. *рис. 7*).



Источник: Росстат.

Рис. 7. Распределение численности безработных по продолжительности поиска работы (по данным выборочных обследований населения по проблемам занятости в ноябре, в %)

При поиске работы безработные используют несколько основных способов: обращение в государственную службу занятости, обращение к знакомым и родственникам, поиск вакансий или помещение объявлений в СМИ, обращение непосредственно к работодателям. Самыми распространенными являются обращение к друзьям, родственникам и знакомым и обращение в государственную службу занятости. 2010 г. показал, что безработные все чаще ищут работу с помощью друзей, родственников и знакомых: в январе 2011 г. доля безработных, использующих такой способ поиска работы, составила 59% общей численности безработных, в январе 2010 г. она была на уровне 52,8%. На 2 п.п. увеличился удельный вес безработных, ищущих работу с помощью непосредственного обращения к работодателям. Такое же увеличение характерно и для поиска работы через СМИ и интернет. Доля безработных, обращающихся в государственную службу занятости для поиска работы, в январе 2011 г. была ниже, чем в январе 2010 г.: 35,2 и 40,1% соответственно (см. *рис. 4*).



Источник: Росстат.

Рис. 8. Способы поиска работы безработными, в % к общей численности безработных

Постановлением правительства Российской Федерации от 14 ноября 2009 г. № 926 размеры пособия по безработице на 2010 г. были зафиксированы на том же уровне, что и в 2009 г.:

- минимальный размер пособия – 850 руб. в месяц;
- максимальный – 4900 руб. в месяц.

В 2011 г. минимальный и максимальный размеры пособия по безработице не изменились¹.

5.2.2. Новые направления вовлечения неработающих в занятость в Российской Федерации в 2010 г.

С января 2010 г. президентом РФ инициируется эксперимент по оказанию помощи малоимущим семьям на основе социальных контрактов². В случае положительных результатов эксперимента оказание помощи малоимущим семьям на основе социальных контрактов предполагается распространить на всей территории Российской Федерации до 2012 г.³. Практически данный эксперимент нацелен на вовлечение неработающих трудоспособных граждан в занятость (включая и самозанятость) на основе предоставления им социальной помощи (в том числе в виде ежемесячного пособия или разовой выплаты) при повышении ответственности самих граждан за выход из трудной жизненной ситуации. Подобные меры уже довольно давно используются в развитых странах.

¹ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2010 г. № 812.

² Поручение Президента Российской Федерации (2010) от 27.01. 2010 г. № Пр-19; План по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики правительства Российской Федерации на 2010 г., утвержденный председателем правительства Российской Федерации В.В. Путиным 02.03.2010 г. № 972п.

³ News.ru (2010). В России до 2012 г. будет введена система социальных контрактов. News.ru, 2 февраля 2010 г.; Николаева Д. (2010). До 2012 г. в России будет введена система социальных контрактов, HRMaximum. 2 февраля 2010 г.

Подходы к вовлечению неработающих трудоспособных в занятость в странах ОЭСР

В странах ОЭСР системные меры по вовлечению неработающих в занятость (*activation policy*) внедрялись в практику работы с безработными в 1990-е и 2000-е годы. Основные направления вовлечения неработающих в рынок труда в странах ОЭСР включают: заключение соглашений и/или контрактов с безработными о планах индивидуальных действий по вовлечению их в занятость и о других мерах; разработку и выполнение индивидуальных планов действий по выходу из сложившейся ситуации, прежде всего по вовлечению в занятость, и, следовательно, обязательное участие в программах занятости; сопровождение процесса выполнения индивидуального плана действий специалистом, который закреплен за данным бенефициаром; регулярный мониторинг того, как бенефициар выполняет индивидуальный план действий; расширение набора программ по вовлечению в занятость (обучение, образование, субсидируемая занятость, трудоустройство, развитие навыков изучения иностранных языков, повышение грамотности, оказание медицинских, административных, социальных услуг и т.д.).

Системная политика по вовлечению безработных в занятость сопровождается обычно введением как более жестких критериев получения пособий, так и санкций в отношении безработного в случае отказа от сотрудничества в целях поиска работы. Меры могут включать финансовые стимулы, поощряющие людей устроиться на относительно низкооплачиваемые должности (сохранение на некоторое время части ранее получаемых пособий при выходе безработного на работу для снижения возможного дестимулирующего воздействия зачастую невысокой заработной платы), или субсидии, поощряющие работодателей нанимать людей с более низким уровнем производительности.

Источник: OECD (2006), *Boosting Jobs and Incomes – Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, OECD; EC (2006), *Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labor market*, Communication from the European Commission, Brussels.

Данные ряда исследований в странах ОЭСР показали, что предоставление достаточного щедрого пособия по безработице и в рамках социальной помощи в течение длительных сроков подрывает стимулы к труду и приводит, с одной стороны, к зависимости бенефициаров от пособий, а с другой, – к высоким расходам государств на социальную защиту малообеспеченных семей.

Программа «Помощь семьям с зависимыми детьми»¹ в США

Программа «Помощь семьям с зависимыми детьми», функционировавшая в США в период с 1935 по 1996 г., часто приводится в качестве примера программы, которая вызвала рост иждивенческих настроений у ее бенефициаров.

Программа «Помощь семьям с зависимыми детьми» была разработана так, что ей был присущ ряд элементов, которые могли способствовать снижению стимулов к труду у бенефициаров программы:

- целевой группой программы были матери-одиночки, которые, как предполагалось, должны были заботиться о детях, при этом подразумевалось, что при уходе за маленькими детьми они и не должны были работать, по крайней мере, некоторый период времени;

- относительно большие выплаты, так как программа разрабатывалась как программа замещения дохода;

- прекращение выплаты пособия (или его части) при выходе на работу.

В результате матери-одиночки, получавшие пособие в рамках программы «Помощь семьям с зависимыми детьми», снижали интенсивность своей трудовой деятельности на 10–50%, а число семей-получателей программы выросло до 5,4 млн, т.е. каждая 12-я американская семья получала помощь в рамках данной программы, причем почти половина семей-бенефициаров получала помощь в течение 5 лет и более.

В 1996 г. программа «Помощь семьям с зависимыми детьми» была заменена программой «Временная поддержка нуждающимся семьям»², которая включала элементы, направленные на то, чтобы стимулировать бенефициаров программы к выходу на работу: некоторые штаты ввели в программу

¹ The Aid to Families with Dependent Children (AFDC) program.

² The Temporary Assistance for Needy Families (TANF) program.

элементы, стимулирующие выход женщин на работу с помощью финансовых инструментов, в ряде штатов программы требовали выхода на работу для того, чтобы стать бенефициаром программы.

Активизация неработающих в рамках программы «Временная поддержка нуждающимся семьям» в США признается достаточно успешной: уровень занятости среди матерей-одиночек заметно вырос – средний уровень занятости бывших получателей пособия составил 60–75%. Также важно, что требование выхода на работу снижает заинтересованность вступления в программу новых семей, которые при прежнем подходе, скорее всего, стремились бы стать бенефициарами программы. Численность семей – бенефициаров программы снизилась с 5 до 2,2 млн семей с 1994 г. по июнь 1999 г.

Источник: Moffitt R. (1992). *Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review*, *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 30(1), March; Moffitt R. (2002). *From Welfare to Work: What the Evidence Shows*, *Welfare Reform & Beyond Policy Briefs*, The Brookings Institution, Policy Brief No. 13, January 2002; OECD (2001–2009), *Benefits and Wages: Country specific files*, Country chapter for OECD series *Benefits and Wage*.

В России размеры пособий по безработице и социальной помощи семьям безработных невелики, сроки их выплаты не очень продолжительны, что не должно приводить к снижению стимулов к труду у этой категории граждан. Тем не менее некоторые исследователи отмечают возникновение иждивенческих настроений у получателей пособий по безработице в России, особенно в сельской местности. Такие выводы делаются по результатам не только проведенных опросов экспертов, но и по интервью с самими безработными, которые предпочитают иметь не декларируемые заработки (в сельской местности – это охота, рыбалка, сбор дикоросов и т.п.), чем работать на низкооплачиваемых не престижных рабочих местах, даже если такие вакансии существуют. Важность регистрации в службе занятости для таких лиц определяется не только размером пособия по безработице, но и тем, что такая регистрация является необходимым условием для получения субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг¹.

В России существует опыт вовлечения безработных трудоспособных в занятость в рамках программ типа «Самообеспечение» и «От пособия – к зарплате». Программы типа «Самообеспечение» начали реализовываться в России в 2000-е годы как муниципальные и региональные программы в таких регионах, как: Пермский край, Тюменская, Ростовская, Амурская, Самарская и Волгоградская области, Республика Коми, Еврейская автономная область, Приморский край и в некоторых других регионах. Программы типа «От пособия – к зарплате» функционировали в городской местности, где существовала возможность трудоустройства на вакантные рабочие места². В некоторых регионах Российской Федерации, например в Республике Коми, программы типа «От пособия – к зарплате» реализуются и в настоящее время³. В 2008–2010 гг. в рамках антикризисных мероприятий стали разрабатываться и реализовываться региональные программы субсидий на содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости при финансовой поддержке из средств федерального бюджета (в размере не более 12-кратной максимальной величины пособия по безработице, т.е. 58,8 тыс. руб.).

¹ См., например: Демин А.Н., Попова И.П. (2000). Способы адаптации безработных в трудные жизненные ситуации // Социологические исследования. 2000. № 5; Поповко Н.В. (2009). Социальные аспекты проблемы безработицы в Томской области // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2009. № 1(5).

² В 2000–2001 гг. такая программа реализовывалась в Мотовилихинском районе Перми. В программе приняли участие 100 семей. Впоследствии данная программа реализовывалась во всех 7 районах Перми (350 семей), в 12 других городах Пермской области (1100 семей), а также в городе Биробиджане Еврейской автономной области (15 семей).

³ Постановление правительства Республики Коми (2004).

Программа «Самообеспечение» в России в 2000-е годы

Программы типа «Самообеспечение» реализовывались для улучшения качества жизни малоимущих семей с детьми, проживающих в сельской местности. Содержанием таких программ обычно является оказание целевой помощи для развития подсобного хозяйства или индивидуальной трудовой деятельности в основном в сельской местности. То есть основная задача таких программ – не просто помочь семье, а активизировать трудовой потенциал семьи, снизить барьеры для трудовой деятельности трудоспособных членов семьи (оказание услуг по обучению и переобучению, по уходу за ребенком и т.п.), создать устойчивую занятость (обычно самостоятельную) трудоспособных членов семей. Помощь в рамках таких программ обычно не оказывалась семьям, где не было трудоспособных членов семьи.

Оказание помощи в рамках программ проводится на основе заключения соглашений с получателями помощи, в которых бенефициары обязуются выполнять определенные условия, касающиеся прежде всего целевого использования получаемых средств. Особенностью таких программ является персонифицированный подход к получателям помощи (разработка плана деятельности семьи по выходу на самообеспечение, определение форм целевой помощи, необходимой конкретной семье, заключение с семьей соглашения), хотя он не сопровождается закреплением семьи за персональным консультантом, сопровождающим деятельность семьи по выполнению индивидуального соглашения.

Вовлечение в работу таких программ местных сообществ позволяло проводить отбор семей в программу более эффективно: местные сообщества участвовали в оценке потенциала семьи, реалистичности плана семьи по самообеспечению и т.д.

Количество семей, которые принимали участие в программах, было невелико: от 38 семей в одном из районов Амурской области в 2007 г. до более 4,5 тыс. семей в Пермской области в 2004 г. Семьи в основном занимались развитием личного подсобного хозяйства, немногие – организацией индивидуальной трудовой деятельности.

Проведенные оценки эффективности реализации таких программ, например, в Пермском крае показали, что в семьях, получивших помощь, улучшилось качество жизни, почти все семьи получили доход в натуральной или денежной форме, в среднем превышающий размер полученной помощи.

Источник: Гришина Е.Е., Чагин К.Г. (2008). *Технология адресной социальной помощи «Самообеспечение»: руководство по внедрению для местных и региональных администраций*. М.: Фонд «Институт экономики города».

Социальные контракты, внедряемые с 2010 г., представляют собой первый эксперимент на уровне Российской Федерации (даже с учетом того, что пока система социальных контрактов реализуется не во всех субъектах Российской Федерации) по предоставлению социальной помощи семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, на основе таких принципов, как:

- заключение договора между семьей и органом, оказывающим помощь. Как отмечают работники органов, ответственных за реализацию системы социальных контрактов, даже сам факт того, что семья принимает на себя обязательства и представитель семьи ставит свою подпись на договоре о своей согласии с тем, что семья должна будет выполнить ряд условий, положительно влияет на бенефициаров. Положение о предоставлении помощи на определенные цели, об отслеживании выполнения этих целей и предупреждении о том, что договор может быть расторгнут в случае ненадлежащего выполнения семьей ее обязательств, а неправомерно полученная помощь должна быть возвращена, приводит, по мнению работников, занимающихся социальными контрактами, к повышению осознания своей ответственности у бенефициаров;
- участие всей семьи в социальном контракте, которое способствует повышению ответственности каждого ее члена как за выполнение программы социальной адаптации, так и за предоставление достоверной информации о положении семьи и выполнении программы социальной адаптации;

- встречные обязательства семьи по выходу из трудной жизненной ситуации, которые включают обязательства по вовлечению трудоспособных членов семьи в трудовую деятельность. Обычно программы социальной помощи представляют собой пассивные меры помощи семьям и гражданам;
- сопровождение семьи в рамках социального контракта специально закрепленным работником системы социальных контрактов. Каким бы формальным оно ни было на первых порах, введение в программу такого сопровождения – очень важный шаг в использовании современных методов и подходов оказания социальной помощи и вовлечения трудоспособных в занятость;
- возможные высокие (по меркам российских регионов и муниципалитетов) размеры помощи малообеспеченным семьям и семьям в трудной жизненной ситуации.

Вовлечение в рынок труда и тем более обеспечение устойчивой занятости трудоспособных членов семей на основе социальных контрактов представляется на современном этапе достаточно проблематичным. Как показывает зарубежный опыт, для действительного вовлечения неработающих в рынок труда нужны наличие и/или создание рабочих мест, детальное изучение возможностей занятости и барьеров к доступу в нее по каждому трудоспособному бенефициару программы, на основе чего и должны выстраиваться программа мер по вовлечению трудоспособных членов семей в занятость, персонифицированное сопровождение процесса активизации каждого вовлекаемого в занятость, строгие санкции за невыполнение условий контракта и т.д., а также строгий мониторинг и оценка эффективности программы активизации.

В настоящее время, как представляется, большая часть вовлекаемых в занятость трудоспособных бенефициаров программы социальных контрактов в Российской Федерации будет вовлечена в развитие личного подсобного хозяйства и частично в индивидуальную трудовую деятельность. Во многом это связано с высокой нагрузкой неза занятого населения на одну заявленную вакансию. Региональная экономическая дифференциация и более низкие возможности обеспечения занятости в менее развитых субъектах Российской Федерации при низком уровне трудовой мобильности и реализации программы на уровне субъектов также будут снижать возможности по трудоустройству неработающих.

Обеспечение же устойчивости занятости (скажем, занятости, которая была получена в ходе программы и продолжалась бы не менее 12 месяцев) программой социальных контрактов не предусматривается, что также может негативно повлиять на тенденции вовлечения в занятость в рамках программы.

Пока данных о результатах реализации программы нет. Можно предположить, что программа получит небольшое распространение из-за нехватки средств в бюджетах субъектов Российской Федерации на социальную политику. Однако могут иметь место и попытки охватить социальными контрактами как можно больше семей, что приведет к небольшим размерам помощи, которые не позволят семьям решать свои проблемы.

Имеющиеся в настоящее время сведения подтверждают небольшие объемы охвата программы. Так, например, за десять месяцев 2010 г. в Томской области было заключе-

но 48 социальных контрактов (35 из них – с семьями с несовершеннолетними детьми)¹; к октябрю 2010 г. в Приморском крае было заключено 9 социальных контрактов².

Размеры помощи в рамках социальных контрактов варьируют по регионам. Так, например, в Приморском крае помощь в рамках социального контракта составляет от 40 до 150 тыс. руб. (на общую сумму около 800 тыс. руб., что означает средний размер помощи на уровне около 89 тыс. руб. на семью). В Самарской области сумма социального контракта в соответствии с региональным законодательством не должна превышать 25 тыс. руб.

По сравнению с обычными размерами социальной помощи³ в регионах, которая предоставляется для малообеспеченных граждан и семей, не входящих в категории федеральных или региональных льготников, данные размеры помощи представляются значительными. Вопрос заключается в том, будет ли достаточно данных средств для того, чтобы реализовать программу социальной адаптации семьи, которая позволит ей повысить качество жизни.

5.3. Миграционные процессы

Одним из значительных социальных событий 2010 г. стало проведение Всероссийской переписи населения. В соответствии с Положением о переписи, кроме россиян, учету подлежат:

- российские и иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Россию из-за рубежа на учебу или работу на срок 1 год и более (независимо от того, сколько времени они пробыли в стране и сколько им осталось находиться в России);
- лица, временно (до 1 года) находящиеся на территории Российской Федерации, место постоянного жительства которых находится за рубежом.

Таким образом, мигранты – как «постоянные» (прибывшие с целью длительного или постоянного проживания на территории страны), так и временные (в частности, приехавшие в Россию на работу или учебу) должны были наравне с гражданами страны пройти через переписную процедуру.

Предварительные данные переписи выявили заполнение 143,2 млн переписных листов на людей, постоянно проживающих на территории нашей страны, и 285 тыс. листов на граждан других стран, находящихся в России менее года⁴. Таким образом, что бы в дальнейшем ни показали официальные данные переписи, уже сейчас понятно, что эта перепись (впрочем, как и предыдущая) весьма плохо учла временных мигрантов.

¹ Департамент социальной защиты населения Томской области (2010); Социальная защита населения Томской области; Материальная помощь предусматривает взаимные обязательства.

² РИА Новости (2010). Первые социальные контракты заключены на Камчатке. 12/10/2010.

³ Единовременная денежная выплата гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, составила в 2009 г. в Самарской области 2,7 тыс. руб. на одного получателя, в Приморском крае – 2,4 тыс. руб. Единовременная денежная выплата малоимущим гражданам составила в 2009 г. в Приморском крае – 0,6 тыс. руб. на одного члена малоимущей семьи. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации (2009). Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2009 г.

⁴ Хомченко Ю. Мы не знаем, сколько людей живет на территории страны// Время новостей, 3 декабря 2010 г.

285 тыс. – это не много, если учесть, что, по оценкам специалистов, численность работавших трудовых мигрантов в 2009 г. находилась в диапазоне 3,2–5,2 млн человек¹.

Выводов из явного недоучета мигрантов во время переписи можно назвать два:

во-первых, страна, как и раньше, совершенно не знает реальную численность мигрантов;

во-вторых, непонятный размер миграционного недоучета позволяет легко подкорректировать – в сторону столь желанного увеличения – численность населения страны и ее отдельных регионов и городов, особенно больших.

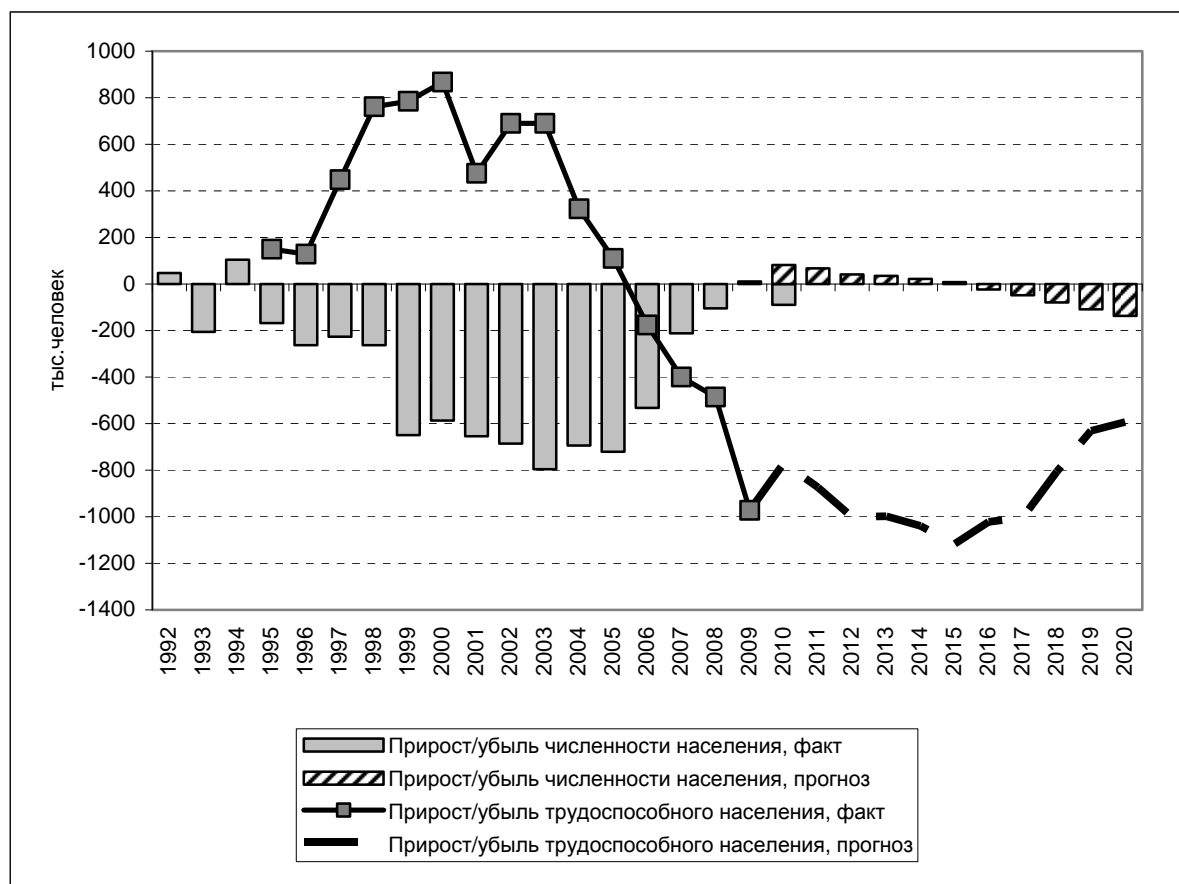
Пока же, по данным текущего учета, доступным на 1 ноября 2010 г., численность постоянного населения страны составила 141,8 млн человек, уменьшившись с начала года на 82,4 тыс. (0,06%). При этом за аналогичный период 2009 г. наблюдалось небольшое увеличение численности населения (на 12,0 тыс. человек, или на 0,008%). Таким образом, динамика численности населения продолжает привычные за последние годы «прыжки». Формально изменения в значениях естественной убыли (рост к прошлому году на 9,1 п.п.) и миграционного прироста (снижение на 36,2 п.п.) привели к тому, что замещения миграционным приростом естественной убыли, в отличие от 2009 г., не наблюдалось. Прироста хватило на 61,9% естественной убыли. Следует напомнить, что речь идет о формальной стороне «замещения», реально в миграционный прирост каждого текущего года попадают люди, совершившие переселение гораздо раньше, тогда как естественная убыль формируется достаточно строго «по факту».

Однако более тревожным, чем снижение общей численности населения страны, необходимо признать сокращение числа трудоспособных. Впервые в советской и российской истории оно произошло в 2006 г. С тех пор прирост отрицателен. В 2009 г. трудоспособная часть общества сократилась на 973 тыс. человек, в 2010 г. – еще на 769 тыс. человек². По среднему (достаточно консервативному) варианту прогноза численность трудоспособных сократится за 2011–2020 гг. на 9,1 млн человек, т.е. на 10,4%, по отношению к численности трудоспособных на 1 января 2011 г. (рис. 9). Прецедентов функционирования экономики в условиях столь сильно сокращающегося предложения труда Россия до сих пор не имела. Лишь единожды – в первой половине 1960-х гг. – темпы роста естественного прироста трудоспособного населения уменьшились почти в два раза по отношению к 1950-м гг., но естественной убыли тогда не происходило. Для того чтобы экономика смогла пройти тот демографический провал, предпринимался целый ряд мер: с трех до двух лет был сокращен срок службы в армии, ликвидирован 11-й класс школы, сокращено очное профессиональное образование в пользу вечернего. Благодаря этим мерам рынок труда вдвое пополнился молодежью. Кроме того, многие виды деятельности (например, уборка служебных помещений) были переведены на самообслуживание. Для высвобождения домохозяек и занятых в личных хозяйствах были введены существенные ограничения по содержанию домашнего скота в городах³.

¹ Основные итоги экспертного совещания «Консенсус-оценка численности трудовых мигрантов в России», 9 апреля 2010 г./ Центр этнополитических и региональных исследований в рамках проекта ЦЭПРИ «Иммиграция в Россию: социальное измерение» совместно с проектом Фонда «Новая Евразия» «Миграционный Барометр в Российской Федерации»// <http://www.indem.ru/Ceprs/Migration/ExSoCoOc.htm>

² Предположительная численность населения Российской Федерации 2010. Росстат, 2010.

³ Зайончковская Ж.А. Уж лучше вы – к нам: Чем нам грозит «демографическая яма»? //Российская газета. 30 июня 2010 г.



Источники: Демографический ежегодник России 2010. Росстат. М.: 2010. Предположительная численность населения РФ до 2030 г. Статистический бюллетень. М.: 2010.

Рис. 9. Прирост/убыль численности населения и численности трудоспособного населения России (фактически и по прогнозу), 1992–2020 гг., тыс. человек

Исходя из данных демографического прогноза, нынешняя ситуация представляется существенно более сложной. «Немиграционные» резервы роста занятости или повышения эффективности использования труда сводятся к следующим:

- демографические: снижение смертности трудоспособных мужчин (в первую очередь связанной с алкогольной этиологией и опосредованно связанной с употреблением алкоголя, смертности от ДТП и от некоторых других причин смертности), связанное с успехами в здравоохранении и самосохранительном поведении;
- мобилизация занятости: сокращение длины декретных отпусков¹, приема на очное обучение в вузы, сроков обучения; более интенсивное вовлечение в занятость пенсионеров и инвалидов, активное применение схем неполного рабочего дня для студентов-очников;
- рост продолжительности рабочего дня и/или длины рабочей недели за счет выходных;
- экспорт рабочих мест, применение аутсорсинга;

¹ Вступает в противоречие с программой повышения рождаемости.

- рост производительности труда и перераспределение работников: из низкопродуктивных отраслей и производств в более эффективные¹, из малых городов и/или моногородов с высокой безработицей в населенные пункты, испытывающие дефицит в предложении труда.

Каждый из описанных выше сюжетов возможен с той или иной степенью желательности (начиная, безусловно, с роста производительности труда), исходя из имеющихся резервов², политической воли³, размера затрат и длины затратного периода⁴, социальной активности населения. При этом могут возникать некоторые дисбалансы. Например, доказано, что рост производительности труда с большей вероятностью можно ожидать на производствах, работающих в агломерациях: в среднем производительность труда на предприятиях внутри них на 46% выше, чем в других поселениях⁵. В то время как резервы безработных, как правило, значительны в малых и средних городах.

Дополнительным, но важным подспорьем в балансировании спроса и предложения труда может и должна выступать миграция. К ее резервам сегодня прибегают почти все развитые страны мира, даже находящиеся в демографически более выигрышных, чем российская, ситуациях. По образному выражению одного из работников американских иммиграционных властей, «ввиду ограниченности экономических и демографических факторов США⁶ будут по-прежнему вывешивать фонарь над золотой дверью»⁷.

¹ Подробнее об этом см. Бессонов В.А., Гимпельсон В.Е., Кузьминов Я.И., Ясин Е.Г. Производительность и факторы долгосрочного развития российской экономики// Ясин Е.Г. (ред.) X Международная научная конференция ГУ-ВШЭ по проблемам развития экономики и общества, 2010. С. 11–61.

² Например, благодаря относительно раннему выходу за границы трудоспособности, принятому в России (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин), и невысоким размерам пенсионного довольствия занятость пенсионеров значительна. В 2009 г. пенсионеры составили 7,7% занятых в экономике России (Экономическая активность населения России 2010. Росстат, 2010). Дальнейший рост занятости пенсионеров можно обеспечить за счет роста продолжительности здоровой жизни или обесценивания пенсий по отношению к зарплате.

³ Например, в последнее время неоднократно было заявлено о том, что в ближайшее время в России расти продолжительность трудового времени не будет. См. Медведев Д. Продолжительность рабочей недели останется прежней. <http://www.1tv.ru/news/economic/167145>; Выступление В.В. Путина на съезде Федерации независимых профсоюзов России. <http://www.rian.ru/economy/20110112/320715359.html>

⁴ Почти любая из перечисленных мер требует значительных затрат: например, рассчитывать на более активную вовлеченность в трудовую деятельность молодых мам возможно при (недостижимом пока) насыщении рынка детскими дошкольными учреждениями или сопоставимых выплатах матерям для найма нянь (применяемом, например, во Франции). Снижение смертности – при эффективном росте абсолютных и относительных затрат на здравоохранение, рекламе и внедрении спортивного образа жизни и самосохранительном поведении..

⁵ Российская промышленность на этапе роста: факторы конкурентоспособности фирм. Под ред. К.Р. Гончар, Б.В. Кузнецова. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2008. С. 374–381.

⁶ При этом демографические показатели США, как естественных процессов, так и миграционных, имеют положительный знак. В частности, в 2010 г. коэффициент естественного прироста для всего населения составил +0,6, миграционного +3,0. При современной численности населения, равной 309,6 млн человек (на середину 2010 г.), прогнозируемая численность населения в 2025 г. составит 351,4 млн человек// Демоскоп Weekly. Приложение. Основные демографические показатели по всем странам мира в 2010 г. http://demoscope.ru/weekly/app/world2010_1.php

⁷ Protectionnisme économique et politique d'immigration. Rabat, 1994. P. 49.

5.3.1. «Постоянная» миграция

В 2000-е гг. правительства развитых стран мира особое внимание стали обращать на селективные принципы формирования миграционных контингентов для своих стран. Произошло усиление акцента на квалификационные характеристики мигрантов, важнейшими линиями приема стали интеллектуальная иммиграция и бизнес-иммиграция. Так, с 1991 по 2005 г. удельный вес лиц, получивших рабочие места на основе квалификационных критериев (вместе с членами их семей), повысился в Австралии с 37 до 64%, в Канаде – с 18 до 60%, в Великобритании – с 7 до 62%¹. В России, если бы подобная задача была артикулирована, селективный выбор был бы затруднен. Во-первых, сами по себе масштабы «постоянной» миграции таковы, что не позволяют выбирать. Все последние годы в Россию ежегодно прибывает около 280 тыс. человек. Подавляющая часть мигрантов – ежегодно не меньше 93–95% – прибывает из стран СНГ. Общее прошлое и остаточные знания русского языка делают эту нишу чрезвычайно полезной для России, тем более что других реальных миграционных источников нет². Во-вторых, наличие прозрачных границ и общих транспортных линий делает сомнительной возможность реальной селекции.

В 2010 г. зарегистрированные статистикой прибытия сократились не менее чем на треть (*рис. 10*). Снижение затронуло все без исключения направления, но пропорции не изменились: как и в 2009 г., 34% всех прибывших – переселенцы из Средней Азии (в том числе 13% – из Узбекистана), 21% – из Закавказья, 38% – из западных стран СНГ.

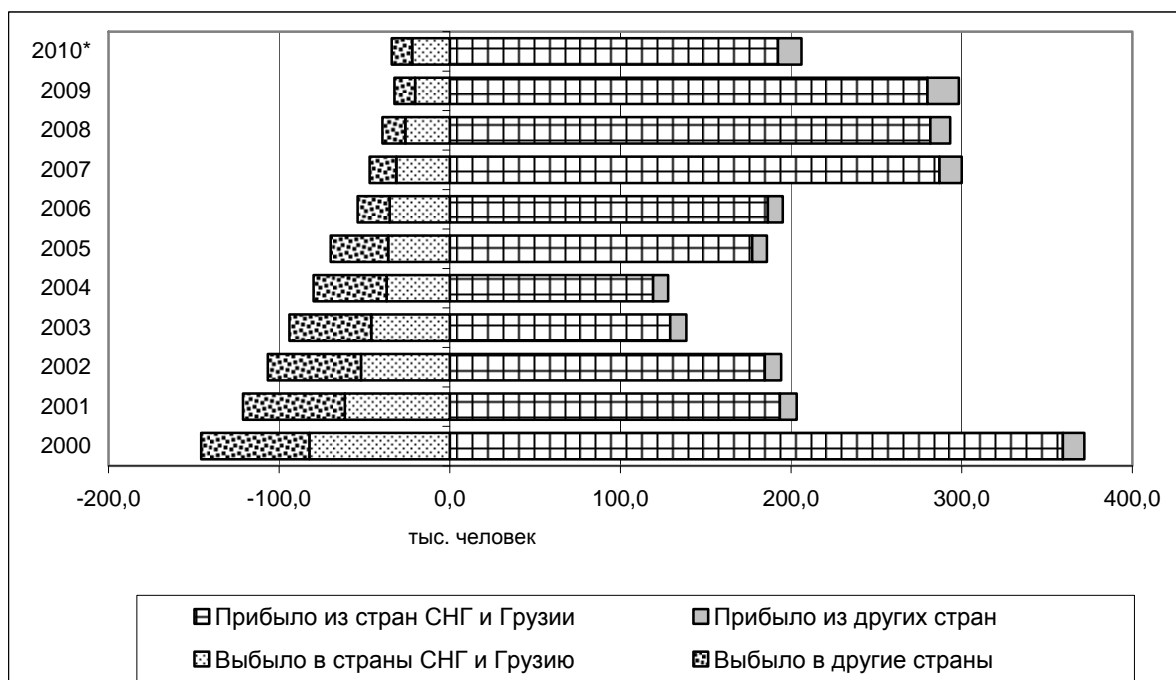
Миграционная ниша стран СНГ в контексте постоянной миграции тоже не безгранична для России. Обследование, проведенное в 2010 г. исследовательской группой GALLUP в экс-советских государствах (13,2 тыс. человек, не менее 1 тыс. человек в каждой стране), показало, что миграционные настроения жителей центральноазиатских республик в основном связаны с временной трудовой миграцией. Навсегда уехать хотят 9% опрошенных в Таджикистане, 6% – в Узбекистане, 5% – в Туркмении. Самыми мобильными оказались жители Армении и Молдавии (39 и 36% соответственно – хотели бы эмигрировать; 44 и 53% – участвовать во временных миграциях). В среднем 13% респондентов хотели бы уехать из своих стран навсегда, 24% – временно работать за границей³. При этом Россия – не единственная страна, в которую может быть направлен миграционный потенциал постсоветских государств. Например, для Молдавии, жители которой уже давно проявляют высокую миграционную мобильность, в эмиграционных потоках более заметное, чем у России, место отведено соседней Украине. Согласно официальным данным в 2009 г. на постоянное жительство в Россию направились 38% всех эмигрантов (2663 человека), на Украину – 46%⁴.

¹ Цапенко И.П. Привлечение экономических мигрантов в развитые страны// Труд за рубежом. 2008. № 3. С. 25.

² Необходимо также понимать, что снижение численности трудоспособного населения в ближайшие годы будет наблюдаться и в европейских странах, что усилит «конкуренцию за мигрантов».

³ Сергеев М. Белорусы разрушили миф о своем процветании// Независимая газета. 6 августа 2010 г.

⁴ Население и демографические процессы в Республике Молдова 2009. Статистический сборник. Национальное бюро статистики Республики Молдова. http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/procese_demografice/Procese_demografice_2009.pdf



*Данные за 2010 г. предварительные, рассчитаны на основе данных за январь–ноябрь 2010 г. и экстраполяции соответствующего тренда на декабрь.

Источники: Демографический ежегодник России 2010. Росстат. М.: 2010.

Рис. 10. Миграционный обмен России в международной миграции (на постоянное место жительства или срок больше одного года), 2000–2010 гг., тыс. человек

Посредственная реализация или и вовсе провал государственной Программы содействия переселению в Россию соотечественников, начатой в 2007 г., показал неготовность всех участвующих сторон к осуществлению миграционных процессов, подталкиваемых «извне». Время оргнабора, сельхозпереселений и прочих организованных переселенческих движений завершилось. Участниками программы за 2007–2010 гг. стали 19 535 человек (вместе с членами семей) вместо изначально обозначенных в качестве ориентира 300 тыс. Не воплотилась идея о разделении регионов на три группы (в зависимости от демографической и социально-экономической ситуации в них) и разных вариантах оказания поддержки переселяющимся в них. Предполагалось, что более значимую поддержку получают соотечественники, переселяющиеся в худшие регионы, как правило, дальневосточные и сибирские. Но 79% всей небольшой миграционной массы соотечественников сконцентрировались всего в трех отнюдь не дальневосточных, зато экономически относительно благополучных регионах, нуждающихся в рабочей силе, – Калининградской, Калужской и Липецкой областях. Разработкой региональных программ переселения соотечественников занимался 31 субъект РФ (т.е. 60% регионов фактически отказались участвовать в программе), а прием мигрантов осуществляли и вовсе только 15 регионов. Для муниципальных органов власти, на которые были возложены фактические функции приема, и во внекризисное время занятых реализацией тактических задач и «латанием дыр», в период кризиса такие функции стано-

вятся и вовсе доминирующими, и заботы о соотечественниках воспринимаются как совершенно лишние¹.

И с демографической, и с экономической точек зрения важной частью «постоянного» миграционного потока могли бы стать студенты, получающие образование в российских вузах. В 2007/2008 учебном году 36,5 тыс. человек из стран СНГ обучались в российских вузах; еще 41,4 тыс. учились в них заочно, а 84,6 тыс. человек получали образование в зарубежных подразделениях российских вузов². Таким образом, за один отдельно взятый учебный год не менее 160 тыс. человек – молодых специалистов – обучались в соответствии с разными, но российскими стандартами, и потенциально были более адаптированы к российским условиям, чем любые другие мигранты. Между тем российское гражданство в 2010 г. получили всего около 1,5 тыс. студентов, и это в 3,5 раза меньше, чем в тоже «небогатом» 2009 г.

Примерно такой же масштаб сокращения случаев предоставления российского гражданства, как по студентам, наблюдается и по всем остальным категориям граждан. Всего за 11 месяцев 2010 г. российское гражданство оформили 86,4 тыс. человек (за аналогичный период предшествующего года – 301,8 тыс. человек). Прекращение в 2010 г. действия упрощенного порядка получения российского гражданства должно расцениваться как контрпродуктивная мера по отношению к насущным демографическим и экономическим проблемам страны.

В России по-прежнему отсутствует политика социальной, культурной и экономической интеграции мигрантов, хотя в структуре ФМС впервые за все годы существования службы создан департамент интеграции.

5.3.2. Временная миграция

В 2006 г. (начало реализации – в 2007 г.) в стране было проведено миграционное реформирование, значительно затронувшее сферу внешней трудовой миграции. Главное позитивное новшество данного законодательства заключалось в том, что прибывшие из безвизовых стран мигранты в уведомительном (а не разрешительном, как ранее) порядке могут самостоятельно зарегистрироваться (встать на миграционный учет), а затем получить разрешение на работу и стать свободными игроками на рынке труда. Работодатели приобрели возможность привлекать и использовать таких мигрантов без получения специального разрешения на привлечение иностранных работников. Для регулирования присутствия иностранной рабочей силы был введен сложный механизм квотирования, поотраслевые доли иностранных работников в отдельных отраслях хозяйства (розничная торговля, спорт) и некоторые другие инструменты.

У нового законодательного пакета, как это почти всегда бывает, нашлось много сторонников и столько же противников. Первые видели в либерализации миграционного законодательства возможность относительно свободно конкурировать за рабочие места с местным населением, что в конечном итоге должно повысить эффективность труда. Но главное – вероятность выведения хотя бы части мигрантов «из тени», некие гаран-

¹ О других проблемах реализации Программы переселения соотечественников см. в разделах «Миграционные процессы» в обзорах: Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 30). М.: ИЭПП, 2009, раздел 4.2. С. 342–359; Российская экономика в 2009 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 31) М.: ИЭПП, 2010, раздел 4.2. С. 376–392.

² Арефьев А. Российское образование на экспорт// Демоскоп Weekly. 2010. № 441–442. <http://demoscope.ru/weekly/2010/0441/tema05.php>

тии соблюдения прав человека, большую прозрачность на рынке труда. Во многом это удалось: число мигрантов, работающих легально, выросло, по экспертным оценкам, с 10–15 до 30–40%¹. Противники нового законодательства указывали на возникновение демпинговых цен на труд в отдельных сегментах рынка труда, выталкивание с него национальной рабочей силы, проблем с преступностью, заболеваемостью, неготовностью инфраструктуры к дополнительному населению, росту конфликтности².

Анализ, проведенный М. Риммер и П. Диксон³ для США, показал, что ужесточение контроля и сокращение притока малоквалифицированных иммигрантов окажут существенное негативное влияние на доходы американских семей. Небольшая экономия государственных расходов будет многократно перекрыта снижением объемов производства и сокращением количества рабочих мест, доступных для более квалифицированных американских рабочих. Шаги, которые приведут к сокращению числа малоквалифицированных рабочих-иммигрантов на 28,6% по сравнению с «нормальными» прогнозными показателями, обернутся снижением совокупного дохода американских граждан примерно на 0,5%, или на 80 млрд долл. И напротив, легализация таких иммигрантов позволит существенно повысить доходы работников-американцев и членов их семей. Она устраним выплаты проводникам-контрабандистам и иные издержки иммигрантов, связанные с нелегальным въездом в страну. Кроме того, она приведет к повышению производительности их труда и создаст новые рабочие места для американцев, обладающих более высокой квалификацией. В результате легализации на условиях оптимального визового налога объем ВВП США увеличится на 1,27%, или на 180 млрд долл.

Для России подобных расчетов не выполнялось. Возможно, поэтому финансово-экономический кризис, официально стартовавший в конце 2008 г., усилил позиции представителей рестрикционного лагеря. Однако на самом деле наступление на либеральный курс началось еще до кризиса⁴. Либерализационная линия так и не была доведена до конца.

В первую очередь это проявилось в том, что в рамках защиты рынка труда для национальной рабочей силы и борьбы с усилением безработицы в кризис в 2009 г. были введены нормы, в соответствии с которыми иностранные граждане, прибывшие и зарегистрированные в России, могут получить разрешение на работу на срок до 90 дней и только затем, подтвердив его проектом договора с работодателем, сумевшим заранее (до 1 июля предыдущего года) получить для своей организации квоту на привлечение иностранной рабочей силы (ИРС), продлить свою работу в России на срок до 12 месяцев.

¹ Тюрюканова Е.В., Зайончковская Ж.А. Иммиграция: путь к спасению или троянский конь?// Россия перед лицом демографических вызовов. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2008 г. Под общ. ред. А.Г. Вишневого и С.Н. Бобылева. М.: 2009. С. 104.

² Экс-мэр Москвы, выступая на Генсовете Федерации независимых профсоюзов России, и вовсе заявил, что «мигранты – это разврат экономической системы»// Козлов В. Право на трудности. Время новостей. 23 сентября 2010 г.

³ Риммер М., Диксон П. Ограничения или легализация? Экономические последствия иммиграционной реформы// Полит.ру. 6 декабря 2009 г. <http://www.polit.ru/research/2009/12/06/immigration.html>

⁴ См. Выхованец О., Градировский С. Миграционная политика России последних лет: подведение итогов (2007–2009 гг.)// Сетевой проект «Русского мира» «Русский архипелаг» <http://archipelag.ru/authors/vykhovanets/?library=2766>

В этом сложном деле немало препон: работодателям неинтересно и экономически неэффективно брать работников на короткий срок, процедура двойного оформления договоров забирает у них дополнительное время, ничего не предлагая взамен; наконец, работодатель должен иметь квоту на привлечение ИРС. Заявку на квоту на 2010 г. надо было подавать летом (кризисного) 2009 г. Даже во внекризисный период спрогнозировать потребности в рабочей силе на следующий год – непростая задача, в кризисной ситуации это сделать вдвойне тяжелее. Реально спланировать свои нужды могли только крупные и финансово устойчивые экономические агенты. Кроме того, межведомственные комиссии субъектов Федерации работодателям в квотах отказывали или их всячески урезали.

В декабре 2008 г., когда кризис в России официально стартовал, правительство сочло возможным одним мановением сделать ранее запланированный 30%-й резерв квоты 50%-м (*рис. 11*). На практике это означало реальное снижение возможностей регионов по привлечению иностранной рабочей силы. Причем то, что готовилось едва ли не полгода (сбор заявок от работодателей), урезалось за 4 недели¹ – либо на формулирование квотного заказа не надо столько времени и сил, и тогда неверны и неэффективны весенне-летние мероприятия, либо декабрьское решение было скороспелым и формальным.

Несмотря на формально объявленное завершение кризиса в 2010 г., возврата к докризисному правоприменению не последовало. Ныне это отражают даже формы отчетности статистики по трудовой миграции (форма 1-РД), которые в текущем году дополнились такими строчками, как «всего оформлено разрешений на работу на иностранных граждан, прибывших в безвизовом порядке, на срок до 90 дней» и аналогичное «...продлено на срок до 1 года».

Проблемы с квотированием отражает и другой пример: в застраиваемом олимпийскими объектами Краснодарском крае заявок от работодателей на 2010 г. было подано на 70 тыс. человек, но «в соответствии с указаниями «сверху» максимально сократить межведомственная комиссия срезала их до 25 тыс. человек»². При этом из слов заместителя начальника отдела трудовой миграции УФМС Краснодарского края О.В. Поповой о том, что «комиссия идет навстречу олимпийским организациям – их заявки не урезают наполовину, допустим, попросили на олимпийский объект две тысячи человек, может быть, полторы дадут»³, следует, что остальным работодателям урезание квот вдвое – теперь обычная практика. Кроме того, хотя вторично разрешение выдается уже вне квоты, но зато с еще раз уплаченной пошлиной (которая составляет не 1 тыс., а уже 2 тыс. рублей).

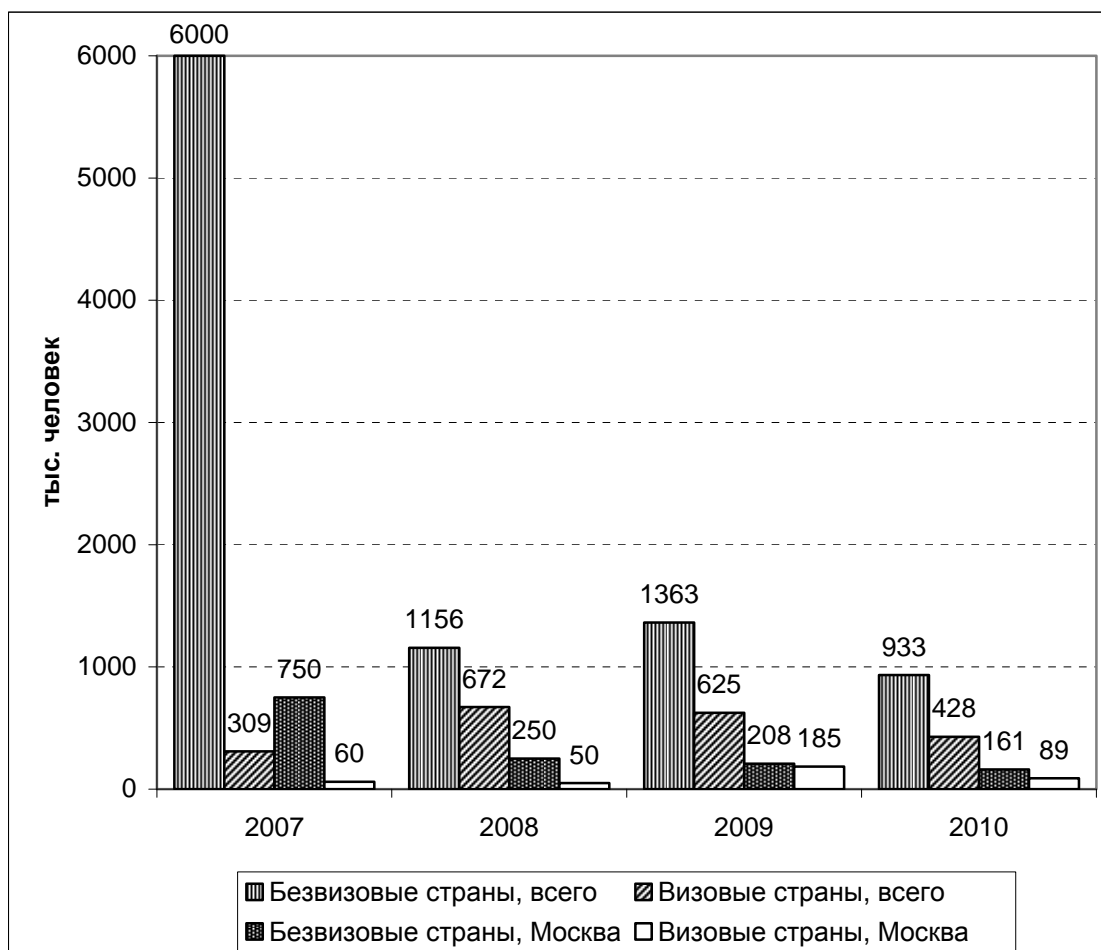
¹ Постановление правительства РФ от 07.11.2008 г. № 835 «Об утверждении на 2009 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу» (опубликовано 14.11.2008 г.).

Постановление правительства РФ от 08.12.2008 г. № 916 «О внесении изменений в Правила определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации».

² Квоты – большой вопрос. Выступление О. Поповой на «круглом столе» «Российская миграционная политика в период демографического спада»// Российская миграция: информационно-аналитический журнал. № 4–5 (43–44) сентябрь–октябрь 2010. С. 28.

³ Там же. С. 29.

«Квотную борьбу» отражает даже официальная статистика: за 8 месяцев 2010 г. отказы в получении разрешений на привлечение иностранных работников составили 1442 случая, тогда как за аналогичный период 2009 г. их было 317¹.



Источник: Постановления правительства РФ об утверждении квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу (2006, 2007, 2008, 2009 гг.); Постановления правительства РФ об утверждении квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в целях осуществления трудовой деятельности (2006, 2007, 2008, 2009 гг.).

Рис. 11. Квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу, установленные правительством РФ и доведенные до распределения по субъектам РФ (без резерва), 2007–2010 гг.

Несмотря на посткризисный рост экономики и, значит, потенциальное увеличение потребностей в рабочей силе, 2010 г. показывает снижение официально выданных разрешений на работу (почти на 20% по сравнению с 2009 г.). Это означает, что мы имеем дело либо с невиданным подъемом производительности труда, о котором Росстат пока

¹ Кроме того, за январь–август 2010 г. аннулировано 460 разрешений на привлечение иностранных работников против 25 разрешений за соответствующий период предшествующего года. И хотя для всей страны число аннулирований невелико, обращает на себя внимание динамика процесса.

не сообщает¹, либо с увеличением использования нелегального труда, строго говоря, не обязательно мигрантского.

За 10 месяцев 2010 г. выдано 986,6 тыс. бланков разрешений на работу против 1222,7 тыс. за аналогичный период 2009 г.² Снизилась практически все показатели, характеризующие внешнюю трудовую миграцию: число оформленных разрешений безвизовым мигрантам упало на 24,4%; визовым – на 20,4%. Практически неизменным остался уровень уведомлений, полученных от работодателей, о привлечении и использовании безвизовых иностранных работников – 65% в 2010 г. против 62,6% в 2009 г. Выросло только число оформленных разрешений на работу для иностранных граждан, имеющих разрешение на временное проживание (РВП), – на 65% по отношению к январю–октябрю 2009 г. При этом число самих РВП сократилось на 1/3. Причины подобных разнонаправленных трендов не ясны. Но в любом случае доля иностранных работников со статусом РВП составляет не более 3–5% от всех разрешений.

Если предположить, что число разрешений на работу в ноябре–декабре 2010 г. сохранится на уровне сентября–октября (а в «нормальных» условиях в ноябре, и особенно – декабре, должно быть снижение, так как трудовые мигранты предпочитают Новый год и зимние месяцы проводить дома), то в целом за год число выданных разрешений лишь на 10–15% превысит уровень 2006 г. (1014 тыс.) и будет существенно ниже, чем в 2007 г. (1717 тыс.) – первом году действия нового миграционного законодательства.

Впрочем, такое сопоставление верно лишь отчасти: приводимые данные за 2010 г. относятся к количеству оформленных бланков разрешений на работу, а данные за предыдущие годы касаются «численности иностранных работников, осуществлявших трудовую деятельность в РФ». Между тем бланки разрешений на работу в течение одного года могут выдаваться одному и тому же мигранту и один, и два, и большее число раз. Показатель же «численности иностранных работников, осуществлявших трудовую деятельность в РФ», измеряемый ФМС и публикуемый Росстатом, статистически некорректен: в нем учитываются как прибывшие в течение года мигранты, так и находившиеся в стране на точную дату³.

Таким образом, приводимые для сравнения цифры показывают не точные данные [хотя бы] по «видимой» части внешней трудовой миграции, а лишь обозначают некий тренд, который однозначно отсылает к данным по миграции до либерализации миграционного законодательства, т.е. к возврату миграции в тень. Что касается числа выданных разрешений на работу иностранным работникам (такой показатель появился в форме 1-РД в 2010 г.), то оно меньше числа выданных бланков на 25 тыс.

Квота, утвержденная на 2010 г. в размере 1944,3 тыс. разрешений (в том числе 1361 тыс. «доведены» распределением до регионов и 583,4 тыс., т.е. 30%, составляют резерв), почти наверняка останется невыбранной. Это предоставило органам власти дополни-

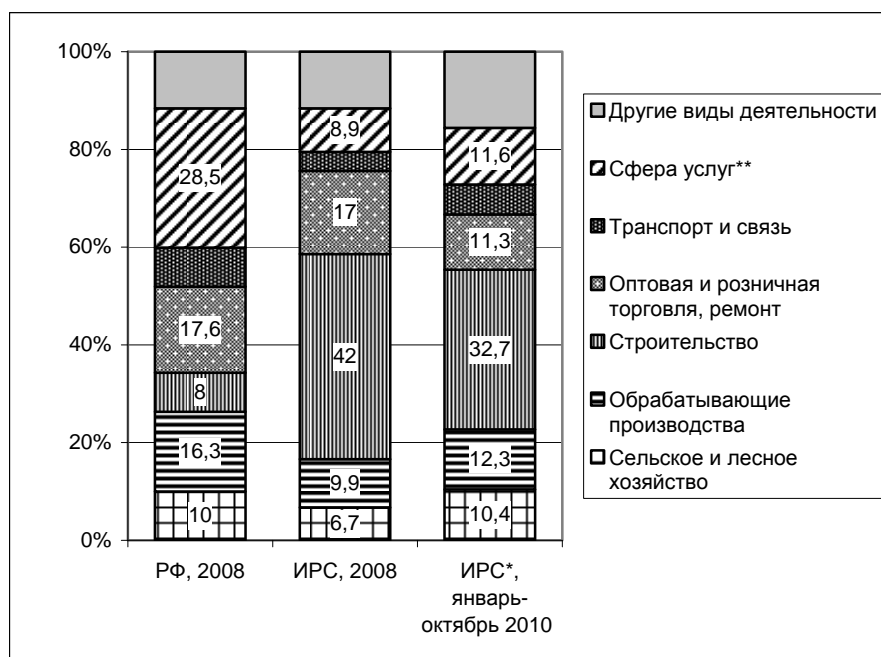
¹ По данным Росстата, производительность труда по экономике России с 2005 до 2009 г. ни разу не росла более чем на 7,5%. Большой рост был характерен для отдельных видов деятельности. В 2009 г. по отношению к 2008 г. производительность труда в «миграционно» ключевых секторах составила: в строительстве – 96,1%, оптовой и розничной торговле – 92,1%, обрабатывающих производствах – 96,1% и только в сельском и лесном хозяйстве – 105%// Социально-экономическое положение России 2010. Росстат, 2010.

² Официальные статистические данные ФМС России. <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/>

³ Подробнее см. Чудиновских О.С. Статистика миграции знает не все//Демоскоп Weekly. 2008. № 335–336. <http://demoscope.ru/weekly/2008/0335/tema04.php>

тельные возможности по секвестированию квоты на 2011 г., которая утверждена в общем количестве 1745,6 тыс. разрешений на работу¹. Сокращено и количество приглашений на въезд в Россию иностранным работникам из визовых стран (с 611 тыс. в 2010 г. до 499,7 тыс. в 2011 г.).

Текущее отраслевое распределение мигрантов, представленное на *рис. 12*, тоже диагностирует теневой крен российской экономики: все последние годы занятость мигрантов в строительстве не опускалась ниже отметки в 40% (от всей иностранной рабочей силы), а в двух отраслях – строительстве и торговле – было занято не менее 60%. В 2010 г. в соответствии с данными уведомлений от работодателей о привлечении и использовании иностранных работников из безвизовых стран заметно снизилась занятость мигрантов и в строительстве, и в торговле. С нашей точки зрения, это артефакт: во-первых, по-прежнему не все работодатели выполняют требования законодательства, предписывающего отсылать в ФМС уведомления о приеме работников из стран СНГ. В этом году уведомления поступили на 85% от всех выданных разрешений безвизовым работникам, и это самый высокий показатель за все годы действия нового законодательства. Во-вторых, в соответствии с данными обследований занятость в строительстве и торговле была наиболее подвержена недокументированию даже в наиболее благоприятные либерализационные годы (*табл. 6*).



* По уведомлениям от работодателей о привлечении и использовании иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы.

** Финансовая деятельность, операции с недвижимым имуществом, образование, здравоохранение, прочие коммунальные социальные и персональные услуги.

Источники: Данные ФМС России. Труд и занятость в России – 2009. Росстат, 2010.

Рис. 12. Распределение работников по видам деятельности в России, %

¹ Постановление правительства РФ от 12.11.2010 г. № 895 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2011 год».

Таблица 6

**Некоторые характеристики занятости мигрантов из стран СНГ
(результаты обследования 2008–2009 гг., № 1575), % от числа обследованных
в данной сфере деятельности**

Сфера деятельности	Наличие разрешения на работу	Наличие письменного трудового договора	Получение зарплаты по ведомости
Строительство	60,9	51,3	33,4
Торговля	56,5	48,4	31,3
Промышленность	79,7	75,4	59,3
ЖКХ	58,0	56,0	53,0
Бытовое обслуживание населения	50,6	46,6	30,0
Транспорт	80,0	77,4	47,0
Сельское хозяйство	71,2	53,8	40,4
Услуги по дому (сиделка, няня, домработница, пр.)	51,4	51,4	17,1

Источник: Обследование трудовых мигрантов из стран СНГ, проведено Центром миграционных исследований (рук. – Е.В. Тюрюканова) в Москве, Санкт-Петербурге, Астрахани, Воронеже, Казани, Краснодаре.

Таким образом, в целом следует констатировать, что в миграции и после официального завершения кризиса продолжилось использование «кризисных норм». А вернее, оформилась очередная «победа» сил, заинтересованных в масштабном теневом использовании иностранной рабочей силы.

Исходя из ориентировочных масштабов присутствия трудовых мигрантов на российском рынке труда, география их «выхода» и «входа» может быть определена лишь приблизительно. В отличие от начала 2000-х гг., когда среди иностранной рабочей силы на российском рынке труда официально доминировали страны дальнего зарубежья, а из стран – членов СНГ главенствовала Украина, сейчас определяющую роль играют страны Среднеазиатского региона. Суммарно они дают более половины всех зарегистрированных мигрантов (табл. 7).

Не изменилась и география присутствия иностранцев на рынке труда: по данным за 1-е полугодие 2010 г. 29,2% всех зарегистрированных мигрантов трудятся в Москве и Московской области. Все остальные регионы, включая Санкт-Петербург (6,3%) и Краснодарский край (2,4%), предстают на этом фоне почти не включенными в иностранную занятость.

Официально оформленные мигранты составили в 2009–2010 гг. примерно 3,1% общей численности занятых России. Это ниже, чем для большинства стран ОЭСР. С учетом экспертных оценок на нелегальную миграцию (число работавших в 2009 г. – 3,2–5,2 млн человек¹) общие размеры присутствия иностранной рабочей силы на российском рынке труда будут находиться в рамках 4,7–7,7% от численности занятых. Для сравнения: в США нелегальные иностранные работники составляют 5,2% от численности занятых².

¹ Основные итоги экспертного совещания «Консенсус-оценка численности трудовых мигрантов в России», 9 апреля 2010 г./ Центр этнополитических и региональных исследований в рамках проекта ЦЭПРИ «Иммиграция в Россию: социальное измерение» совместно с проектом Фонда «Новая Евразия» «Миграционный Барометр в Российской Федерации»// <http://www.indem.ru/Ceprs/Migration/ExSoCoOc.htm>

² Jeffrey S. Passel, Pew Hispanic Center – Washington, DC «U.S. Immigration: Numbers, Trends & Outlook».

Таблица 7

Численность иностранных работников, осуществляющих трудовую деятельность в России, 2000–2009 гг.

	Тыс. человек				В % от общей численности			
	2000	2005	2008	2009	2000	2005	2008	2009
Всего	213,3	702,5	2425,9	2223,6	100	100	100	100
в том числе:								
<i>из стран СНГ</i>	<i>106,4</i>	<i>343,7</i>	<i>1780,0</i>	<i>1645,1**</i>	<i>49,9</i>	<i>48,9</i>	<i>73,4</i>	<i>74,0</i>
из них:								
Азербайджан	3,3	17,3	76,3	60,7	1,5	2,5	3,1	2,7
Армения	5,5	26,2	100,1	82,0	2,6	3,7	4,1	3,7
Грузия	5,2	4,3	4,2	...	2,4	0,6	0,2	...
Казахстан	2,9	4,1	10,4	11,2	1,4	0,6	0,4	0,5
Киргизия	0,9	16,2	184,6	156,1	0,4	2,3	7,6	7,0
Молдавия	11,9	30,6	122,0	101,9	5,6	4,4	5,0	4,6
Таджикистан	6,2	52,6	391,4	359,2	2,9	7,5	16,1	16,2
Туркмения	0,2	1,5	3,1	2,4	0,1	0,2	0,1	0,1
Узбекистан	6,1	49,0	642,7	666,3	2,9	7,0	26,5	30,0
Украина	64,1	141,8	245,3	205,3	30,1	20,2	10,1	9,2
<i>из стран дальнего зарубежья</i>	<i>106,9</i>	<i>358,7</i>	<i>645,0</i>	<i>577,3***</i>	<i>50,1</i>	<i>51,1</i>	<i>26,6</i>	<i>26,0</i>
из них:								
Вьетнам	13,3	55,6	95,2	97,5	6,2	7,9	3,9	4,4
Китай	26,2	160,6	281,7	269,9	12,3	22,9	11,6	12,1
США	1,8	2,9	5,0	5,0	0,9	0,4	0,2	0,2
Турция	17,8	73,7	130,5	77,2	8,4	10,5	5,4	3,5

* Включая граждан Белоруссии – 11,1 тыс. человек.

** Без учета Грузии.

*** Включая Грузию.

Источник: Россия в цифрах 2010. Росстат, 2010.

Продолжился процесс законодательного регулирования внешней трудовой миграции. Законодательными новшествами 2010 г. стали нормы, позволяющие привлекать на работу мигрантов из безвизовых стран по миграционным патентам сверх устанавливаемых правительством квот. С 1 июля 2010 г. в Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан» были внесены соответствующие поправки.

Введение патентов достаточно долго обсуждалось. По закону, правом на работу по патенту могут воспользоваться мигранты из безвизовых стран для работы у частных лиц. По сведениям ФМС, ежегодно около 3–4 млн иностранцев ремонтируют квартиры россиян, работают на приусадебных участках, трудятся нянями, сиделками и т.п. Однако даже те из них, кто легально въехал в Россию и встал на миграционный учет, не имели возможности устроиться на работу на законных основаниях, так как учесть домашний персонал в квотах было практически невозможно. В соответствии с новыми нормами получить патент можно будет после постановки на миграционный учет, в заявительном порядке, после процедуры дактилоскопии и фотографирования, с ежемесячной платой, равной 1 тыс. рублей. По истечении полного периода работы мигранта по патенту (не более 12 месяцев) он должен уплатить общую сумму налога (включающего авансовые выплаты). Однако общая сумма налога, подлежащая уплате в соответствующий бюджет, рассчитывается исходя из фактически полученного дохода (по ставке 13%). Таким образом, если мигрант ежемесячно получает сумму, превы-

шающую 7692 рублей, он обязан по окончании своей деятельности по патенту внести дополнительную налоговую плату. Механизм реализации этих действий пока не вполне понятен.

В соответствии с новыми нормами работодатели должны будут сообщать в ФМС и о заключении трудового договора с иностранцами, и о расторжении этого договора, а также о предоставлении иностранцу отпуска без сохранения заработной платы (на срок больше месяца).

Введение патентов для иностранной рабочей силы призвано вывести из нелегального статуса часть мигрантов, работающих на физических лиц, пополнить бюджет страны в целом и местные бюджеты в частности (т.к. часть средств из вмененного налога, равного 1 тыс. рублей, будет аккумулироваться в местных бюджетах).

Как эффективно это будет происходить на практике, пока неясно. Существует мнение, что мигранты, которые не смогут оформиться через квоту, но захотят существовать в России легально, будут пытаться получить патенты. В ФМС прогнозируют, что в 2011 г. правом на получение патента воспользуются не менее 1 млн иностранных работников¹. К 1 ноября 2010 г. патенты оформлены на 100 120 человек.

Еще одна новация, введенная поправками к Федеральному закону № 115-ФЗ от 1 июля 2010 г., призвана облегчить режим работы и проживания для высококвалифицированных специалистов (ВКС). Для них отменены квоты; вид на жительство такому специалисту и членам его семьи может быть выдан более чем на 5 лет, и для этого не нужно год прожить в России – а именно это ранее требовалось в соответствии с законодательством для всех без исключения претендентов на натурализацию в России. К разряду высококвалифицированных закон относит тех специалистов, труд которых оценен в 2 и более млн руб. за период, не превышающий одного года, т.е. легально зарабатывающих более 166 тыс. рублей в месяц. За 4 месяца (с момента введения поправки) разрешения на работу через опцию ВКС получили 1456 человек, из них 93% – иностранцы из стран «классического» зарубежья². Очевидно, что подавляющая часть таких мигрантов живет и работает в Москве. Регионы это новшество затронет в малой степени.

Кроме того, конкуренция за ВКС велика. Хорошие специалисты, даже из стран СНГ, нередко предпочитают России другие страны³. Наконец, следует отметить, что хотя заявленное миграционное нововведение отвечает стратегии инновационного развития и модернизации, современные реалии рынка труда более приземленны и охватывают трудовую нишу низкоквалифицированных работников.

В целом необходимо констатировать, что официальное завершение кризиса не принесло видимой нормализации на рынке труда и в миграции. Квоты остаются самой острой проблемой общей системы. Сам по себе механизм квотирования «взяткоемок» и

¹ Мошкин М. Мигрантов запатентовали // Время новостей. 21 мая 2010 г.

² Официальный сайт ФМС России – <http://www.fms.gov.ru>

³ Выступая на конференции «Разработка предложений межгосударственного регулирования трудовой миграции России и Белоруссии», заместитель начальника департамента социальной политики Постоянного комитета Союзного государства О. Виноградова заметила: «Россия говорит, что ей нужны квалифицированные рабочие руки. Но нам они тоже нужны! Мы их бережем и создаем условия. Более того – за них конкурируют Польша, Франция и Италия, предлагая более выгодные варианты, чем Москва. Поэтому сюда едут не лучшие наши кадры» // Дружинина А. Борьба за любовь. Новые известия. 23 сентября 2010 г.

проблематичен во всех сферах его использования – будь то здравоохранение, образование или миграция. В данном случае он не работает ни в контексте защиты национального рынка труда, ни как механизм, отражающий потребность экономики в рабочей силе. Другим важнейшим барьером на пути легализации мигрантов являются активно действующие в стране теневые экономические отношения. Причем в отраслях «присутствия» мигрантов их больше, нежели в других. Например, доля неформально занятых в сельском хозяйстве РФ достигает 58,1%, в оптовой и розничной торговле – 37,7%, строительстве – 23,2%, коммунальных и персональных услугах – 21,1%¹.

5.3.3. Внутренняя миграция

Внутренняя мобильность населения в силу разных причин, в первую очередь связанных с рынком жилья, весьма незначительна. Различия между ценой одного квадратного метра однотипного жилья в столичных центрах и даже областных городах и в других городах и поселках городского типа делает переезд, особенно для семей с детьми, малоосуществимым. Например, средняя цена квадратного метра однокомнатной квартиры во вторичном фонде г. Калуги (327,7 тыс. человек) находится в диапазоне 49–62 тыс. рублей, в г. Кирове – четвертом по величине городе Калужской области (38,6 тыс. человек на 1 января 2010 г.) – составляет 20–25 тыс. рублей. Аналогичные параметры по г. Ярославлю (706,9 тыс. человек) – 40–57 тыс. рублей, по г. Рыбинску (второй город Ярославской области, 206,7 тыс. человек) – 24–30 тыс. рублей, в Екатеринбурге (1343,8 тыс. человек) – 50–60 тыс. рублей, Нижнем Тагиле (второй город Свердловской области, 373 тыс. человек) – 20–28 тыс. рублей². Таким образом, даже на внутрирегиональном уровне переезд из райцентра в областной центр сопровождается преодолением как минимум двукратного ценового порога на жилье, а переезд из села в город без надежной поддержки со стороны родственников и вовсе не осуществим. Общежитий, через которые в 1970–1980-е гг. «проходила» подавляющая часть сельчан, перебирающихся в город, немного. Аренда жилья дорога, кроме того, массив арендного жилья значителен в Москве (по оценкам, здесь сдается 15% квартир), но невелик по стране в целом (5%³). Только единичные работодатели готовы предоставить вместе с рабочим местом временное жилье (не больше 5% вакансий).

Исследование внутренней мобильности безработных и лиц, ищущих работу, проведенное во всех регионах России по заказу Роструда⁴ двумя «волнами» – до кризиса (октябрь 2008 г.) и во время кризиса (декабрь 2009 г.), – показало, что готовность работать в другом регионе почти не связана с ростом безработицы и ее боязнью и составила 4,2% до кризиса и 4,4% во время «кризисного обследования». Размер предлагаемой зарплаты, для того чтобы переезд состоялся, должен быть в среднем в 3,8 раза (до кризиса) – 3,1 раза (во время кризиса) выше, чем средняя зарплата по последнему месту

¹ Данные Обследования населения по проблемам занятости, 2009 г. Росстат, 2010.

² Расчеты выполнены по данным сайтов «Недвижимость в Калуге и Калужской области» <http://www.kalugahouse.ru/>, «Недвижимость в Ярославской области» <http://nedvizhimost.yar.slando.ru/>, «Недвижимость в Свердловской области» <http://nedvizhimost.slando.e-burg.ru/>

³ Зюзев А. Прописку давно пора отменить (интервью с В.И. Мукомелем)// Комсомольская правда, 16 июня 2010 г.

⁴ Госконтракт «Разработка модели организации трудоустройства в других местах граждан, ищущих работу, органами государственной службы», рук. М.Б. Денисенко.

работу, т.е. находиться в пределах 36,5–39,7 тыс. рублей; для переезда в Сибирь и на Дальний Восток (жителями не этих регионов страны) – 66 тыс. рублей¹.

Реальных оснований для повышения низкой внутренней мобильности населения нет: ресурсы села исчерпаны, возрастная структура населения соответствует порогу «высокого уровня демографической старости»², достигнутая значительная вовлеченность в трудовые отношения женщин дополнительно «закрепляет» семьи на месте; однотипность «каналов» социологизации, наступившая в 1990–2000-е гг. (только через родственников или знакомых), становится дополнительным барьером внутренней мобильности. Обращение к друзьям, родственникам или знакомым в качестве основного канала поиска работы в 2000-е гг. называют 57–60% россиян. В некоторых российских регионах (даже кроме Чечни, где этот показатель в 2009 г. составил и вовсе 90,5%) – Орловской, Тамбовской, Липецкой областях, Калмыкии, Чувашии, Татарстане и др. – показатель превышает 70%. Это означает невозможность встраивания в местный рынок труда «свободным агентам». Кроме того, поиск работы «через своих» усиливает неформальную сторону рынка труда. Чем восточнее, тем больше вероятность поиска работы с помощью других, более «рыночных», каналов, но основной миграционный поток все 1990–2000-е гг. направлен в строго противоположном направлении, получившем название «западный дрейф».

Таким образом, два ключевых фактора внутренней мобильности – труд и жилье – в современных российских условиях превращаются в барьеры мобильности.

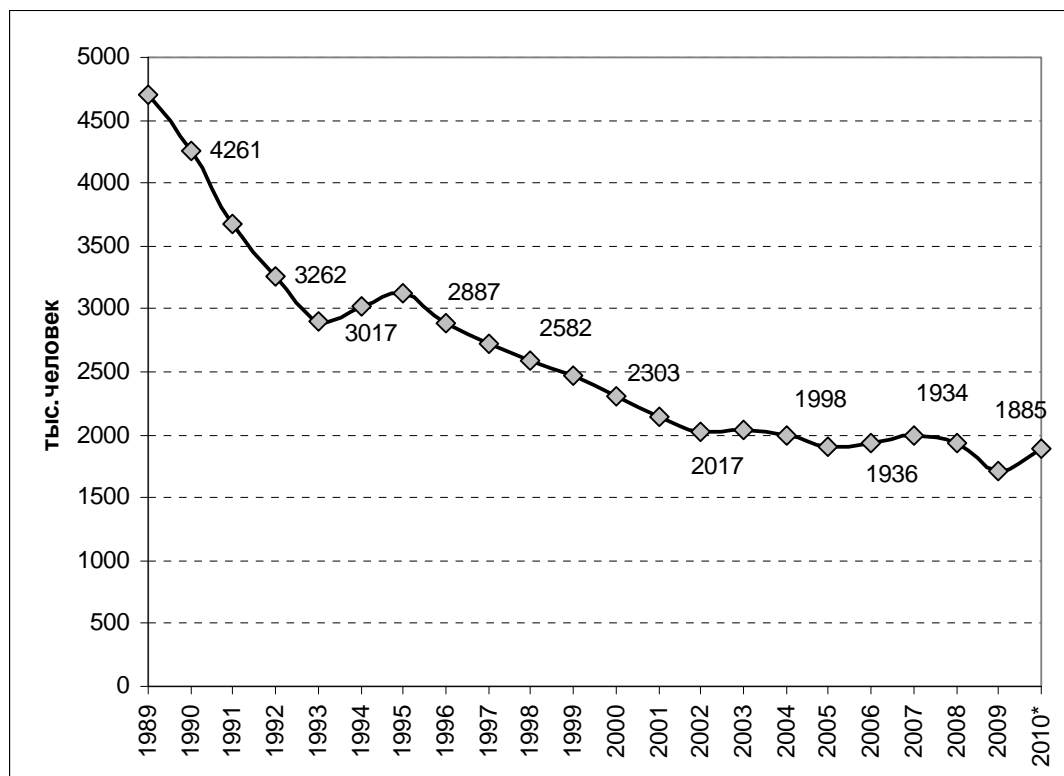
Согласно официальной статистике, масштабы внутренней миграции в России с начала 1990-х гг. сократились в 2,2 раза – с 4,2 млн переселений в 1990 г. до 1,88 млн в 2011 г. (рис. 13). В 2010 г. наблюдалось незначительное повышение числа внутренних переселений. Здесь следует иметь в виду, что анализируемые данные относятся к миграции, сопровождающейся сменой регистрации по месту жительства, и не учитывают многочисленные временные переселения, идущие через регистрацию по месту пребывания или и вовсе без всякой регистрации. Оценки Центра миграционных исследований, полученные на основе обследований в разных типах населенных пунктов в 2000–2001 гг., указывали на 3 млн человек³, участвующих во внутренней временной трудовой миграции, что сопоставимо с трудовой миграцией в Россию из стран СНГ.

В развитых странах внутренняя миграция является одним из важных регуляторов региональных и локальных рынков труда, и, как правило, она тем значимее, чем больше территория страны. Так, в США, по данным текущего обследования населения в 2008–2009 гг., 21 человек из каждой тысячи переселился между графствами в пределах одного штата и 19 человек из тысячи – между штатами. В Австралии за тот же период в межрегиональную миграцию было вовлечено 17 человек из тысячи, в Канаде – 9,5.

¹ Денисенко М.Б., Карачурина Л.Б., Мкртчян Н.В. Готовы ли российские безработные ехать за работой?// Демоскоп Weekly. 2010. № 445-446. <http://demoscope.ru/weekly/2010/0445/index.php>

² В соответствии с общепринятой классификацией Гарнье-Россета к высокому уровню демографического старения относятся страны/регионы с 16–18-й долей населения в возрасте от 60 лет и старше. В 2009 г. этот показатель в России составил 17,8% // Демографический ежегодник России 2010. Росстат, 2010.

³ Миграция населения. Вып. 2: Трудовая миграция в России. Приложение к журналу «Миграция в России». М.: 2001. С. 21.



2010 г.* – по предварительным данным.

Источник: Демографический ежегодник России 2010. Росстат, 2010.

Рис. 13. Внутривоссийская миграция, 1989–2010 гг., тыс. человек

Аналогичные расчеты по России выводят на цифру 12–13 человек на тысячу жителей (в т.ч. 6,6–7,2 человек во внутривоссийских переселениях и еще 5,4–5,8 – в межрегиональных) – сравнимую с интенсивностью внутренней миграции в таких европейских странах, как Испания (сопоставима по площади с Ханты-Мансийским автономным округом), Италия (Томская обл.), Чехия (Краснодарский край или Нижегородская обл.)¹.

С наступлением кризиса активизировались попытки энергичнее задействовать во внутренних миграциях жителей моногородов, например, из Тольятти в Тихвин². Разработчиком программы переселения жителей моногородов в другие регионы является Агентство по реструктуризации ипотечных и жилищных кредитов (АРИЖК). Схема переселения такова: человек договаривается с агентством о переезде, переселяется в новый город, на время ему дают общежитие, он устраивается на работу и ищет новое жилье. АРИЖК оценивает его старую квартиру и под ее залог выдает мигранту 2-летний заем под 2/3 ставки рефинансирования ЦБ. Размер займа будет равен стоимости квартиры за вычетом начисленных за два года процентов. На эти деньги человек должен купить новое жилье, а если этой суммы недостаточно, банк выдаст ему ипотечный кредит. При этом в течение двух лет он может либо самостоятельно продать старую квар-

¹ Денисенко М.Б., Карачурина Л.Б., Мкртчян Н.В. Готовы ли российские безработные ехать за работой?// Демоскоп Weekly. 2010. № 445–446. <http://demoscope.ru/weekly/2010/0445/index.php>

² Переселение АвтоВАЗа//Ведомости. 28 января 2010 г.

тиру, либо уступить права на нее агентству. Как в реальности заработает и заработает ли предложенная схема, пока не ясно. Сомнительным представляется сама идея очередного административного регулирования внутренних перемещений. В случае с Тольятти и Тихвином она кажется совсем неработающей: смена кризисного, но большого и по российским меркам «южного» Тольятти (720 тыс. человек) на относительно небольшой (около 60 тыс. человек) и небеспроблемный по отраслевому набору, безработице и некоторым социальным индикаторам Тихвин вряд ли будет массово привлекательной.

Еще одна идея внутрироссийских миграций – ежегодно переселять через созданное Агентство по трудовой миграции из проблемных по безработице регионов Северного Кавказа 30–40 тыс. человек в другие районы страны – была озвучена в утвержденной Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г.¹ и также выглядит пока весьма сомнительной в возможностях реализации.

5.4. Российское образование – основные тенденции развития в 2000–2010 гг.

5.4.1. Российское образование в мировом контексте

Российская Федерация является страной с формально высоким уровнем образования населения.

В 2009 г. удельный вес лиц с высшим образованием (включая послевузовское) среди занятого населения составил 28,2%, со средним профессиональным – 27,1%. Таким образом, среди занятых удельный вес лиц с высшим и средним профессиональным образованием достиг 55,3%. По этому показателю Россия занимает четвертое место в мире, уступая только Норвегии, США и Нидерландам².

По числу студентов вузов на 10 000 человек населения – 523 – Россия занимает второе место в мире после США. Если прибавить к ним студентов учреждений СПО (третьичное образование по международной классификации), то получим 673 студента на 10 000 населения и мировое лидерство по данному показателю.

Вместе с тем по индексу развития человеческого потенциала³ (ИРЧП), который рассчитывает ПРООН (UNDP), Россия в 2010 г. заняла 65-е место в мире из 169 стран⁴. В *табл. 8* приведены 4 страны с самым высоким индексом развития человеческого потенциала – Норвегия, Австралия, Новая Зеландия и США, а также страны, входящие наряду с Россией в страны БРИК – динамично развивающиеся государства до экономического кризиса 2008 г. Кроме того, в таблицу включены ближайшие «соседи» России по ИРЧП, страны, занимающие с 60-го по 70-е место, в том числе Казахстан – бывшая

¹ Распоряжение правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года».

² Индикаторы образования. Статистический ежегодник. М.: ГУ–ВШЭ, 2007.

³ Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) – интегральный показатель, рассчитываемый ежегодно для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия как основных характеристик человеческого потенциала исследуемой территории. Он является стандартным инструментом при общем сравнении уровня жизни различных стран и регионов.

⁴ Доклад о развитии человека – 2010. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/ru/>.

советская республика, проведшая радикальные реформы в системе образования и занявшая в рейтинге UNDP 66-е место по ИРЧП.

Таблица 8

**Индекс развития человеческого потенциала
по некоторым странам в 2010 г.**

Страна	Рейтинг страны по ИРЧП	Индекс развития человеческого потенциала	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет)	Средняя продолжительность обучения взрослого населения (лет)	Ожидаемая продолжительность обучения (лет)	Валовой национальный доход (ВНД) на душу населения (ППС в долл. США 2008 г.)
Норвегия	1	0,938	81,0	12,6	17,3	58 810
Австралия	2	0,937	81,9	12,0	20,5	38 692
Новая Зеландия	3	0,907	80,6	12,5	19,7	25 438
США	4	0,902	79,6	12,4	15,7	47 094
Сербия	60	0,735	74,4	9,5	13,5	10 449
Беларусь	61	0,732	69,6	9,3	14,6	12 926
Коста-Рика	62	0,725	79,1	8,3	11,7	10 870
Перу	63	0,723	73,7	9,6	13,8	8 424
Албания	64	0,719	76,9	10,4	11,3	7 976
Российская Федерация	65	0,719	67,2	8,8	14,1	15 258
Казахстан	66	0,714	65,4	10,3	15,1	10 234
Азербайджан	67	0,713	70,8	10,2	13,0	8 747
Босния и Герцеговина	68	0,710	75,5	8,7	13,0	8 222
Украина	69	0,710	68,6	11,3	14,6	6 535
Иран (Исламская Республика)	70	0,702	71,9	7,2	14,0	11 764
Бразилия	73	0,699	72,9	7,2	13,8	10 607
Китай	89	0,663	73,5	7,5	11,4	7 258
Индия	119	0,519	64,4	4,4	10,3	3 337

Источник: UNDP. Human Development Report –2010.

Если говорить об образовании, то Россия сильно отстает от стран-лидеров по средней продолжительности обучения взрослого населения, а также по ожидаемой продолжительности обучения. Если бы не более низкий ВНП на душу населения, то Казахстан обогнал бы Россию в рассматриваемом рейтинге стран, хотя он и уступает ей по показателю продолжительности жизни. Страны-лидеры – это не только страны с высоким экономическим уровнем жизни (по душевым ВНП), но и страны с длительными сроками образования занятых в экономике, что во многом и определяет динамизм их развития.

Что касается Бразилии, Китая и Индии, то они значительно уступают России по показателям образования и по душевому ВНП, но обгоняют ее по показателю здоровья нации, выраженному в ожидаемой продолжительности жизни при рождении (за исключением Индии, где этот показатель ниже, чем в России). Этот вывод можно отнести и к «соседям» России по ИРЧП –практически все они обгоняют ее по показателям здоровья нации и по средней продолжительности обучения взрослого населения, поскольку многие из них перешли к 12-летнему школьному образованию.

По совокупному индексу образования, рассчитанному UNDP, Россия в 2010 г. находилась на 41-м месте (для сравнения: Казахстан – на 22-м), а вот по совокупному индексу здравоохранения – на 122-м. В 2007 г. по индексу здравоохранения Россия была на 118-м месте, т.е. ситуация в данной сфере постоянно ухудшается на общемировом фоне. Между тем состояние здоровья нации, в частности высокий уровень смертности населения в трудоспособном возрасте в России, – это, по большому счету, также проблемы качества образования.

5.4.2. Политика финансирования российского образования

Динамика общих расходов на образование

В 2000–2010 гг. расходы на образование росли как из государственных, так и из частных источников. С 2000 по 2003 г. доля бюджетных расходов на образование в ВВП увеличилась с 2,9 до 3,8%, а затем начинается ее постепенная стабилизация при росте абсолютных объемов. В 2009 г. расходы консолидированного бюджета на образование выросли на 7,1% по сравнению с 2008 г., в то время как ВВП сократился на 7,9%. Это привело к росту доли бюджетных расходов на образование в ВВП до 4,6%. В 2010 г. эта доля немного снизилась (табл. 9).

Частные расходы на образование в России в статистике фиксируются как «объем платных услуг системы образования» с учетом оценки скрытой и неформальной деятельности. Динамика объема платных услуг системы образования показывает их стабильный рост, причем его темпы до последнего времени были сопоставимы с темпами роста бюджетных расходов на образование (табл. 10).

Таблица 9

Бюджетные расходы на образование в 2004–2010 гг.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Консолидированный бюджет на образование, млрд руб.	593,2	801,8	1033,3	1342,3	1664,2	1783,5	1893,9
В том числе:							
• федеральный бюджет на образование	121,6	162,1	201,6	278,5	354,9	418,0	442,8
• консолидированные бюджеты субъектов РФ на образование	471,6	628,6	831,7	1063,8	1309,3	1365,5	1450,9
Расходы консолидированного бюджета на образование, % ВВП	3,5	3,7	3,9	4,1	4,1	4,6	4,4
В том числе:							
• федерального бюджета на образование	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	1,1	1,0
• консолидированных бюджетов субъектов РФ на образование	2,8	2,9	3,1	3,3	3,3	3,5	3,5
Доля расходов на образование в консолидированном бюджете РФ, %	12,7	11,8	12,3	11,9	11,8	11,1	11,2
Доля расходов на образовании федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета РФ, %	2,6	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6
Доля расходов на образовании консолидированных бюджетов субъектов РФ в расходах консолидированного бюджета РФ, %	10,1	9,4	9,9	9,4	9,3	8,5	8,6

Источник: Росстат, Россия в цифрах, Федеральное казначейство.

Таблица 10

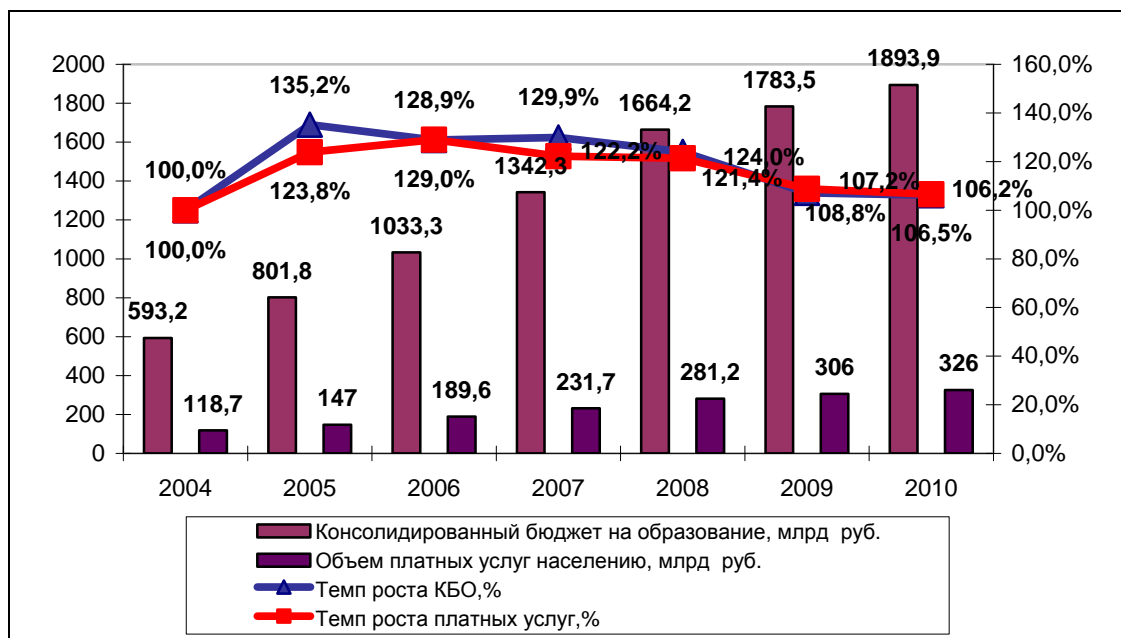
Объем платных услуг системы образования в 2000–2010 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Объем платных услуг системы образования, млрд руб.	41,5	56	72,9	95,4	118,7	147	189,6	231,7	281,2	306,0	326
В % ВВП	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,76

* Предварительные данные Росстата.

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

Сравнительная динамика роста бюджетных расходов на образование и платных услуг в этой сфере представлена на рис. 14.



Источник: Росстат, Россия в цифрах, Федеральное казначейство.

Рис. 14. Динамика бюджетных расходов и платных услуг на образование в 2004–2010 гг.

Если говорить об изменении бюджетного финансирования образования и объема платных услуг с учетом инфляции, то динамика будет следующей (рис. 15).

На рис. 15 видно, что в реальном выражении консолидированный бюджет на образование стал снижаться с 2008 г., а объем платных услуг – с 2010 г. (в 2009 г. он был практически таким же, как и в 2008 г.).

На систему школьного образования, включая дополнительное образование детей школьного возраста, из общего объема платных услуг приходится примерно 12,5–13%. Таким образом, в 2010 г. население, по предварительным данным, затратило на платные услуги школ и дополнительное образование школьников примерно 40,2–41,8 млрд руб.

На платные услуги в системе среднего профессионального образования в 2010 г. было затрачено населением, по предварительным данным, почти 65 млрд руб., на высшее и послевузовское профессиональное образование – более 160 млрд руб.

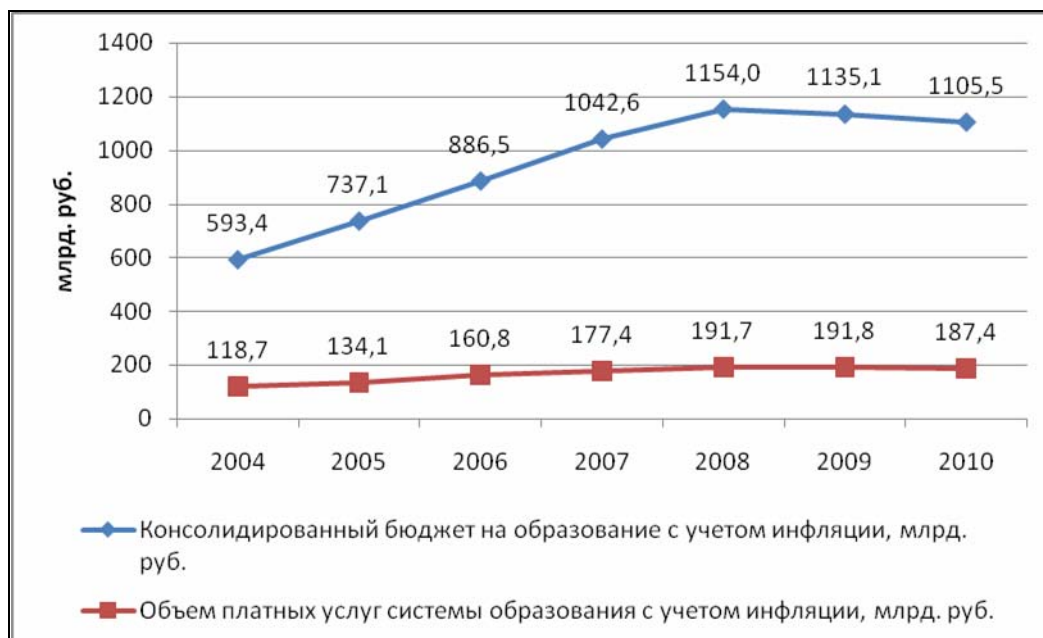


Рис. 15. Динамика бюджетных расходов и платных услуг на образование в 2004–2010 гг. с учетом инфляции.

Динамика бюджетных расходов на образование

Для более полной картины сравним бюджетные расходы по уровням системы образования. Их распределение в 2004–2010 гг. представлено в табл. 11.

Таблица 11

Объем и структура расходов консолидированного бюджета на образование по уровням образования в 2004–2010 гг.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8
Консолидированный бюджет на образование, млрд руб.	593,4	801,8	1036,4	1342,3	1664,2	1783,5	1893,9
Дошкольное образование (ДО), млрд руб.	91,7	113	145,3	189,7	254,5	287,5	321,3
Доля расходов на ДО в консолидированном бюджете на образование, %	15,5	14,1	14,0	14,1	15,3	16,1	17,0
Доля расходов на ДО, % ВВП	0,54	0,52	0,54	0,57	0,61	0,74	0,75
Темпы роста бюджетных расходов на ДО, %	–	123,2	128,6	130,6	134,2	113,0	111,8
Общее образование (ОО), млрд руб.	298,1	356	475,9	599	737,1	795,7	827,4
Доля расходов на ОО в консолидированном бюджете на образование, %	50,2	44,4	45,9	44,6	44,3	44,6	44,5
Доля расходов на ОО, % ВВП	1,75	1,65	1,77	1,80	1,78	2,04	1,93
Темпы роста бюджетных расходов на ОО, %	–	119,4	133,7	125,9	123,1	108,0	104,0

Окончание таблицы 11

1	2	3	4	5	6	7	8
Начальное профессиональное образование (НПО), млрд руб.	35,6	39,4	47,4	57,6	65,5	66,8	61,7
Доля расходов на НПО в консолидированном бюджете на образование, %	6,0	4,9	4,6	4,3	3,9	3,7	3,3
Доля расходов на НПО, % ВВП	0,20	0,18	0,17	0,17	0,16	0,17	0,14
Темпы роста бюджетных расходов на НПО, %	–	110,7	120,3	121,5	113,7	102,0	92,4
Среднее профессиональное образование (СПО), млрд руб.	30,5	43,3	55,3	70,4	93,9	102,2	102,1
Доля расходов на СПО в консолидированном бюджете на образование, %	5,1	5,4	5,3	5,2	5,6	5,7	5,4
Доля расходов на СПО, % ВВП	0,18	0,20	0,21	0,21	0,23	0,26	0,24
Темпы роста бюджетных расходов на СПО, %	–	142,0	127,7	127,3	133,4	108,8	99,9
Высшее и послевузовское профессиональное образование (ВПО), млрд руб.	76,9	125,9	169,9	240,2	294,6	347,2	377,8
Доля расходов на ВПО в консолидированном бюджете на образование, %	13,0	15,7	16,4	17,9	17,7	19,5	19,9
Доля расходов на ВПО, % ВВП	0,45	0,58	0,63	0,72	0,71	0,89	0,88
Темпы роста бюджетных расходов на ВПО, %	–	163,7	134,9	141,4	122,6	117,9	108,8

Источник: Федеральное казначейство.

Как следует из *табл. 11*, доля бюджетных расходов на общее образование в ВВП увеличивалась вплоть до 2009 г., а в 2010 г. немного снизилась. Доля бюджетных расходов на дошкольное образование в ВВП выросла за рассматриваемый период практически на треть. Правда, основной рост данного показателя приходится на 2009 г., когда ВВП России значительно снизился.

Доли бюджетных расходов на начальное и среднее профессиональное образование в ВВП в 2004–2010 гг. были практически стабильными. А вот доля расходов в ВВП на высшее и послевузовское профессиональное образование весь период стабильно росла, увеличившись с 0,45% ВВП в 2004 г. до 0,88% ВВП в 2010 г., т.е. фактически удвоилась.

В 2004–2010 гг. в *консолидированном бюджете на образование* доля расходов на дошкольное образование росла (как и в ВВП), в то время как на общее образование снизилась в 2005 г., а затем оставалась достаточно стабильной.

В этот же период времени доля расходов на НПО в консолидированном бюджете на образование постоянно снижалась, что в значительной мере может быть объяснено интеграцией части учреждений НПО и СПО, переданных в ведение субъектов Российской Федерации.

Доля расходов на среднее профессиональное образование в консолидированном бюджете на образование весь период была достаточно стабильной, а в последние годы даже демонстрировала небольшую тенденцию к росту.

Что касается доли расходов на высшее и послевузовское профессиональное образование в консолидированном бюджете на образование, то она заметно выросла в период с 2004 по 2007 г. – с 13,0 до 17,9% и после небольшого снижения в 2008 г. вновь стала расти, достигнув в 2010 г. 19,9%.

В целом можно заключить, что идет относительное увеличение бюджетных расходов на высшее образование при стабильности расходов на школьное образование и снижении расходов на невузовское профессиональное образование.

Обращает на себя внимание также тот факт, что темпы роста на общее образование (впрочем, как и по другим уровням образования) были весьма значительными в 2004–2008 гг., а в 2009–2010 гг. сильно упали, что можно было бы объяснить экономическим кризисом. Вместе с тем согласно бюджету на 2011 г. и на плановый период 2012–2013 гг. эти темпы в ближайшей перспективе еще более сократятся.

Расходы на общее образование в 2010 г. составили 827,4 млрд руб., или 44,5% расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на образование. Соответственно на каждого учащегося государственных и муниципальных школ России в 2010 г. в среднем приходилось 62,4 тыс. руб.

В высшем образовании расходы на 1 бюджетного студента составили в среднем 132,6 тыс. руб.

Заработная плата работников образования

Одним из механизмов привлечения квалифицированных кадров в систему образования должно было стать повышение заработной платы ее работников *относительно средней по экономике* на основе новой отраслевой системы оплаты труда. Однако, к сожалению, этого не произошло. Это можно увидеть из сопоставления динамики заработной платы работников образования в 2004–2008 гг. и в начале 2010 г.

В 2004–2008 гг. в разрезе федеральных округов динамика среднемесячной начисленной заработной платы представлена в *табл. 12*.

Таблица 12

Динамика среднемесячной начисленной заработной платы в системе образования в 2004–2008 гг. в разрезе федеральных округов (руб.)

	2004	2005	2006	2007	2008	Справочно: 2008 г. в % к зарплате в экономике РФ и федерального округа
Российская Федерация	4203,4	5429,7	6983,3	8778,3	11316,8	65,5
Центральный федеральный округ	4735,1	6258,6	8230,3	10867,3	14493,2	70,1
Северо-Западный федеральный округ	5028,0	6628,7	8446,3	10402,9	13210,2	68,1
Южный федеральный округ	2991,8	3757,3	4842,5	6036,5	7773,6	66,2
Приволжский федеральный округ	3210,4	4076,3	5226,8	6478,8	8359,2	63,3
Уральский федеральный округ	5233,6	6788,4	8763,3	11022,9	13660,6	62,6
Сибирский федеральный округ	4222,8	5390,2	6872,8	8414,2	10523,1	68,4
Дальневосточный федеральный округ	5887,8	7268,5	9082,2	10938,8	13891,4	66,9

Источник: Росстат.

В 2009 г. среднемесячная заработная плата в образовании составила 13 312 руб., или 65,8% среднемесячной заработной платы по экономике. Это означает, что относительно средней по экономике она практически не изменилась по сравнению с 2008 г.

В январе – мае 2010 г. среднемесячная начисленная заработная плата по уровням образования и федеральным округам представлена в *табл. 13*.

Вместе с тем в 2010 г.¹ заработная плата работников образования составила 62% среднемесячной заработной платы по экономике Российской Федерации. Это означает, что в 2010 г. в сфере образования заработная плата росла значительно медленнее, чем в целом по народному хозяйству.

¹ Последние данные Росстата.

Таблица 13

**Среднемесячная начисленная заработная плата работников образования
в федеральных округах по уровням профессионального образования
за январь – май 2010 г., руб.**

	Всего по экономике	Образование – всего	Из него:						Зарплата в образовании к средней по экономике, %	Зарплата в ДЮ к средней по экономике, %	Зарплата в начальном общем образовании к средней по экономике, %	Зарплата в основном и среднем образовании к средней по экономике, %	Зарплата в НПО к средней по экономике, %	Зарплата в СПО к средней по экономике, %	Зарплата в ВПО к средней по экономике, %
			дошкольное образование (присущее начальному общему образованию)	начальное общее образование	основное общее и среднее (полное) общее образование	НПО	СПО	ВПО							
Российская Федерация	21144	13363	9948	10089	13029	11810	15663	19351	63,2	47,0	47,7	61,6	55,9	74,1	91,5
Центральный федеральный округ	26459	17527	14273	10280	17405	11508	20657	22395	66,2	53,9	38,9	65,8	43,5	78,1	84,6
Северо-Западный федеральный округ	24056	15574	11140	13454	15472	14912	17048	21592	64,7	46,3	55,9	64,3	62,0	70,9	89,8
Южный федеральный округ	15343	10630	7110	9567	10849	10438	12291	14962	69,3	46,3	62,4	70,7	68,0	80,1	97,5
Северо-Кавказский федеральный округ	12097	8372	6131	7963	8157	9115	10859	11642	69,2	50,7	65,8	67,4	75,3	89,8	96,2
Уральский федеральный округ	25349	14658	10689	14081	15468	13405	16399	21189	57,8	42,2	55,5	61,0	52,9	64,7	83,6
Сибирский федеральный округ	18744	12011	8271	9678	11587	11199	14051	19341	64,1	44,1	51,6	61,8	59,7	75,0	103,2
Дальневосточный федеральный округ	26445	16363	11351	14731	16800	16407	19606	22294	61,9	42,9	55,7	63,5	62,0	74,1	84,3

Источник: данные Росстата, предоставленные при подготовке материалов к заседанию Госсовета по профессиональному образованию 31.08.2010 г.

Данные Росстата (табл. 13) по заработной плате показывают, что все усилия последних лет в общем и начальном профессиональном образовании ощутимых результатов не дали: в 2005 г. среднемесячная заработная плата учителей в основной и старшей школе составляла 61% среднемесячной заработной платы в экономике, в первой половине 2010 г., т.е. через 5 лет, этот уровень немного повысился – до 61,6% (если говорить о среднероссийских показателях). В начальном профессиональном образовании уровень заработной платы оказался еще ниже, чем в общем образовании, за исключением Северо-Кавказского округа.

5.4.3. Институциональные преобразования в образовании

Единый государственный экзамен

В 2009 г. ЕГЭ первый год проводился в штатном режиме, и во все вузы прием осуществлялся по результатам сдачи ЕГЭ.

В связи с введением ЕГЭ в штатный режим были установлены следующие правила выдачи аттестатов об окончании средней школы. Если выпускник не сдал один из двух обязательных ЕГЭ, т.е. получил баллы ниже установленного минимума, он вправе был один раз пересдать этот предмет. Если не были набраны необходимые минимальные 368

баллы сразу по двум обязательным экзаменам (по русскому и математике), выпускник не получает права на пересдачу и может предпринять попытку сдать эти предметы только на следующий год. В этом случае выпускник в текущем году не получает свидетельства о сдаче ЕГЭ, а вместо аттестата ему выдается справка об обучении в школе.

Если выпускник, сдавая любой предмет по выбору (не русский язык и не математику), получает оценку ниже минимального числа баллов, то он может пересдавать экзамен только на следующий год.

Если выпускник по двум обязательным предметам наберет баллы выше установленного минимального порога, а по предмету(-ам) по выбору – ниже, то он все равно получит аттестат.

Таким образом, правила сдачи ЕГЭ неявно устанавливают, что в российской средней школе получение аттестата зрелости сопряжено только с прохождением установленного порога по обязательным предметам – по русскому языку и математике¹. За знания по другим предметам школа теперь фактически ответственности не несет. Более того, правила сдачи ЕГЭ не определяют, где и как выпускники школ, не сдавшие русский язык и математику, должны добрать те знания, которые они не получили в силу разных причин, в том числе и плохой работы самих учащихся. При этом не совсем ясно, как будет определяться, где плохая работа учащегося, а где – учителя, школы. Столь же непонятной остается и ситуация с предметами по выбору, не установлено, где и как должен доучиваться выпускник школы, чтобы сдать эти предметы. Между тем еще в 2007 г. был принят Федеральный закон № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования», который, вообще говоря, возлагает ответственность за получение полноценных знаний в объеме средней школы на государство в лице государственного или муниципального образовательного учреждения общего образования. Перекалывание этой проблемы на учащихся и их семьи ставит под удар прежде всего детей из малообеспеченных семей, которые не могут себе позволить дополнительно получить необходимые для сдачи ЕГЭ знания на платной основе. Соответственно для этих детей не определены пути их дальнейшей образовательной и профессиональной траектории. Точнее, поскольку для поступления в учебные заведения среднего профессионального образования требуется наличие аттестата зрелости, не сдавшие обязательные предметы могут рассчитывать только на учебу в учреждениях НПО. Получившие аттестат, но не набравшие необходимых баллов по предметам по выбору смогут, видимо, поступать в учреждения СПО.

В 2008 г. – последнем году эксперимента по ЕГЭ – результаты сдачи Единого экзамена шокировали общество: доля «двоек» по русскому языку составила 11,2%, по математике – 23,5%. Получалось, что более трети выпускников школ не получают аттестата зрелости (фактически не закончат школу) и не смогут поступать в вуз, что для выпускников 11-го класса стало, по сути, социальной нормой. ЕГЭ из символа роста доступности высшего образования мгновенно превратился в барьер на попадание в вузы. В 2009 г., когда ЕГЭ вступал в штатный режим, экономический кризис в России был в самом разгаре, и появление на рынке труда выпускников школ, не имеющих никакой профессии, сильно обеспокоило власти.

¹ Правила также не показывают, как связана выдача аттестата зрелости и баллы ЕГЭ с результатами, которые выпускник школы показывал в течение всего срока обучения в школе.

Выход из сложной ситуации был найден в резком снижении требований. Результаты ЕГЭ в 2009–2010 гг. могут быть расценены как существенное – хотя и неявное – поражение его идеи. Всего 2,1–2,76 и 3,0–3,5% «двоек» по русскому языку и по математике у выпускников 2009 и 2010 гг. соответственно – это свидетельство не улучшения ситуации в школьном образовании, а значительного снижения требований к экзаменуемым, особенно если сравнить эти цифры с динамикой доли тех, кто получил «двойки» по ЕГЭ (по традиционной пятибалльной шкале) по указанным предметам в 2006–2008 гг. (табл. 14).

Таблица 14

**Доля выпускников школ, получивших по обязательным предметам
ЕГЭ 2 балла по пятибалльной шкале в 2006–2010 гг., %**

Предмет	Число выпускников, получивших 2 балла (по пятибалльной шкале)				
	2006	2007	2008	2009	2010
Русский язык	7,91	8,81	11,21	2,76	2,1
Математика	19,99	21,14	23,48	3,04	3,5

Вместе с тем нельзя огульно отрицать ЕГЭ. Это механизм аттестации выпускников школ, который отвечает современной стадии развития в Российской Федерации высшего образования – перехода к массовой высшей школе, когда почти 70% возрастной когорты поступает в вузы. Однако этот механизм необходимо совершенствовать, чтобы общество избавилось от недоверия к нему. И очень жаль, что на стадии эксперимента по ЕГЭ многие его болевые точки не были выявлены или на них не обращалось должного внимания.

Автономные, «новые» бюджетные и казенные учреждения

3 ноября 2006 г. был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях» (№ 74-ФЗ). Считалось, что внедрение новой организационно-правовой формы обеспечит большую самостоятельность и большую прозрачность деятельности государственных и муниципальных образовательных организаций.

Однако принятие Закона «Об автономных учреждениях» не повлекло за собой сколько-нибудь значительного перехода государственных и муниципальных образовательных учреждений в АУ. Так, в 2009 г. в АУ не перешло ни одно федеральное образовательное учреждение. В связи с этим был разработан и 8 мая 2010 г. принят Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

С принятием данного закона сложилась принципиально новая ситуация, поскольку теперь государственные и муниципальные образовательные учреждения могут функционировать как казенные, бюджетные и автономные. При этом «новые» бюджетные учреждения по своему организационно-экономическому положению достаточно сильно приближены к автономным (табл. 15)¹.

¹ См. также: Типенко Н.Г. Переход на механизм предоставления услуг и финансовое обеспечение госзадач. http://www.cmprog.org/docfiles/Tipenko_poryadok_perehoda.doc

Таблица 15

Основные различия государственных (муниципальных) казенных, бюджетных и автономных учреждений

	Казенные учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
Статус	Некоммерческая организация	Некоммерческая организация	Некоммерческая организация
Порядок финансового обеспечения деятельности	На основании бюджетной сметы	В виде субсидий, обеспечивающих выполнение государственного (муниципального) задания (заданий)	В виде субсидий, обеспечивающих выполнение государственного (муниципального) задания (заданий)
Имущество	Закрепляется на праве оперативного управления (ст. 296 ГК РФ)	Закрепляется на праве оперативного управления (ст. 296 ГК РФ)	Закрепляется на праве оперативного управления (ст. 296 ГК РФ)
Порядок осуществления операций с денежными средствами	Через лицевые счета, открытые в отделениях Федерального казначейства	Через лицевые счета, в отделениях Федерального казначейства	АУ в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях
Ответственность собственника	Субсидиарная ответственность по обязательствам учреждения несет собственник его имущества	Собственник не несет субсидиарной ответственности по обязательствам учреждения	Собственник не несет субсидиарной ответственности по обязательствам учреждения
Государственные закупки	В соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ	В соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ	Не распространяется действие Федерального закона № 94-ФЗ
Учреждение других юридических лиц (участие в складочном капитале)	Не может учреждать	Может учреждать по согласованию с учредителем	Может учреждать под контролем Наблюдательного совета
Возможность взять кредит	Не может брать	Не может брать	Может брать

Последствия и риски принятия Федерального закона № 83-ФЗ для системы образования пока еще до конца не прояснены. На федеральном уровне государственные образовательные учреждения могут функционировать только в статусе бюджетных и автономных (кроме спецучреждений), на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований переход части образовательных учреждений в казенные возможен (например, в казенные во многих регионах перейдут малочисленные и малокомплектные сельские школы).

При существовании государственных и муниципальных учреждений разного типа на повестку дня встает вопрос: на основе каких критериев между ними будет распределяться государственное задание, а следовательно, и бюджетные средства? Ответы, которые в настоящее время звучат, – что это решение будет принимать учредитель (орган, исполняющий функции учредителя), знающий свои учреждения, или что госзадания будут распределяться с учетом качества образовательных услуг – не могут никого удовлетворить. До сих пор учредитель распределял бюджетные средства между одинаковыми по статусу учреждениями, и его выбор при некоторой непрозрачности процедур все-таки был понятен основным участникам. Теперь, если процедуры и принципы останутся прежними, станет совершенно непонятно, зачем проводились внешне столь масштабные изменения. Если же процедуры начнут меняться, то необходимо прояснить основания, которые будут стоять за этими изменениями.

Проект нового Закона «Об образовании в Российской Федерации»

Еще одна проблема – новый проект Закона «Об образовании в Российской Федерации», который был передан на всенародное обсуждение. Этот закон должен прийти на смену Закону «Об образовании» 1992 г., который в результате многочисленных попра-

вок превратился в лоскутное одеяло. Однако первоначально принятое решение по разработке нового закона – собрать все, что есть в законодательстве об образовании, добавить к этому все нормативно-правовые документы, регулирующие деятельность образовательных учреждений, как-то упорядочить и назвать получившееся закононо – вызывало, мягко говоря, недоумение экспертов и общественности. Первую версию закона было трудно назвать даже проектом – это были, скорее, материалы к закону. При этом тревожила их направленность: получилось, что в проекте нового закона ведущим мотивом стало обеспечение деятельности образовательных учреждений, а не удовлетворение потребностей граждан России в образовании.

После массы критических замечаний проект закона был доработан и вновь вывешен в интернете на обсуждение, которое завершилось 1 февраля 2011 г. Несомненно, новая версия стала лучше предыдущей, но общая интенция закона сохранилась – это регулирование деятельности прежде всего образовательных учреждений, а не защита интересов российских граждан в сфере образования. В целом же законопроект пока сырой и невнятный: его общая идея не просматривается за ворохом деталей. Он, в отличие от Закона «Об образовании» 1992 г., не дает ясного сигнала обществу о том, куда и как должна развиваться данная сфера.

5.5. Состояние сферы науки и инноваций

В прошедшем году тема инновационного развития была одной из главных в государственной политике. Это выразилось в появлении новых инициатив по поддержке науки в вузах, развитию взаимосвязей между наукой и бизнесом, а также по стимулированию инновационной активности бизнеса. Фокус сместился на большие проекты – в первую очередь это «Сколково». Но есть и другие масштабные меры с точки зрения выделенных объемов финансирования: проект по приглашению ведущих ученых для формирования новых лабораторий в российских вузах, а также инициатива по созданию высокотехнологичных производств при государственной поддержке сотрудничества вузов и промышленных предприятий.

5.5.1. Состояние сферы науки

Несмотря на усиление внимания государства к инновационному развитию, заметных изменений в состоянии сферы науки не произошло. Реформирование государственного сектора науки так и не началось, общее постарение кадров продолжалось, а более активная поддержка вузовской науки еще не может дать видимых результатов в силу того, что процессы ее трансформации только возникли.

Основным источником финансирования науки оставался государственный бюджет, однако доля бизнеса в поддержке НИОКР немного возросла. Примечателен также рост удельного веса расходов на фундаментальные исследования, что объясняется увеличением бюджетных ассигнований на их выполнение в ведущих вузах и научных центрах.

В целом, однако, в ближайшие три года расходы государства на науку будут значительно ниже расходов на инновационное развитие¹ (табл. 16).

¹ Согласно определению Министерства экономического развития, **расходы бюджета** на инновационное развитие – это виды расходов, способствующие развитию (созданию, внедрению) новых продуктов, услуг, технологий, формированию компетенций в приоритетных сферах экономического развития, развитию экономики знаний. К инновационным относятся как прямые расходы на поддержку инноваций, так

Таблица 16

Финансирование основных приоритетов социально-экономической политики, % ВВП

Приоритет	Оценка		
	2011	2012	2013
Инновационное развитие	0,9–1,1	0,9–1,1	0,9–1,0
В том числе:			
Развитие фундаментальной и прикладной науки	0,2–0,4	0,2–0,3	0,2

Источник: Сводная справка по законопроекту № 433091-5 «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». С.5.

Расходы на фундаментальные исследования в 2011 г. возрастут на 9%, а на прикладные исследования – на 50% при общем росте бюджетных ассигнований на 32% по сравнению с уровнем 2010 г. Таким образом, очевиден резкий поворот государства в сторону прикладной науки, и этот тренд в долгосрочной перспективе может оказаться неоднозначным с точки зрения задачи стимулирования инновационного развития.

Конкурсное финансирование науки, в том числе проекты, выполняемые совместно с бизнесом, является официально анонсируемым государственным приоритетом, однако на практике оно последовательно сокращается в последние три года. Так, объем ассигнований из бюджета, выделяемых на реализацию федеральных целевых программ, снизился с 903,8 млрд руб. в 2009 г. до 730,9 млрд руб. в 2010 г.¹ Отдельным вопросом являются механизмы и процедуры проведения конкурсов, которые подвергаются постоянной критике со стороны научного сообщества из-за отсутствия прозрачности и в связи с проблемами применения Федерального закона № 94-ФЗ², согласно которому основным критерием оценки проектов является предлагаемая цена, а не квалификация заявителей и качество самого проекта.

Другая разновидность конкурсного финансирования – гранты государственных научных фондов – фактически стагнирует, так как при изначально небольших бюджетах фондов ассигнования на их деятельность сокращаются. Бюджет государственных научных фондов в 2011 г. возрастет только на 5,7%, тогда как должен был бы увеличиться в той же пропорции, как и общие ассигнования на гражданскую науку, т.е на 32%. Согласно плану бюджета на 2011–2013 гг. Российскому фонду фундаментальных исследований будет выделено 6,0, 4,3 и 4,3 млрд руб. соответственно. Для сравнения: в МГУ им. М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет (СПбГУ) поступят большие бюджетные средства на научные исследования: в МГУ – 10,6 млрд в 2011 г., 10,7 млрд в 2012 г. и 9,9 млрд руб. в 2013 г., в СПбГУ – 5,4, 8 и 8 млрд руб. соответственно³.

Финансовая ситуация в науке тем не менее относительно стабилизировалась в последние годы, чего нельзя сказать о состоянии научных кадров. Кадровый потенциал

и расходы, оказывающие косвенное влияние через частный спрос, усиление мотивации и другие факторы. (Источник: Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Проект. М.: МЭР, 2010. Версия от 31.12.2010 г.)

¹ Бердашкевич А.П., Сафаралиева С.Г. Об эффективности бюджетных инвестиций в российскую науку // Инновации. 2010. № 1. С.33.

² Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

³ Горбатова А. Зашли в тупик // Наука и технологии России. 21 октября 2010 г. - URL: http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=34423 Дата обращения: 07.02.2011 г.

российской науки постоянно сокращается. Отток персонала, занятого исследованиями и разработками, возрос, одновременно ухудшились все структурные показатели научных кадров – средний возраст исследователей увеличился, равно как и провал «среднего поколения» ученых (в возрасте 35–55 лет), молодежь кратковременно пребывает в сфере науки, вспомогательный и обслуживающий персонал выбывает более высокими темпами, чем научные сотрудники.

Важным аспектом функционирования научного комплекса является также состояние его приборной и материальной базы. Плохое материальное обеспечение науки влияет на состояние кадрового потенциала и результативность научной деятельности. Количественные характеристики материальной базы исследований в ее стоимостном выражении, собираемые официальной статистикой, не дают адекватного представления о ее состоянии и тем более о проблемах, связанных с обновлением парка приборов и оборудования и его использованием в научных организациях и вузах.

В 2010 г. была завершена инвентаризация уникального научного оборудования, размещенного в научных организациях и вузах государственного сектора науки. Данные, собранные по почти 400 объектам исследовательской инфраструктуры, позволили сделать ряд качественных выводов. Главный среди них состоит в том, что материальная база науки в целом устарела, радикальное обновление оборудования происходит преимущественно в отдельных вузах, средняя результативность работы на оборудовании невысокая. Вместе с тем в академических институтах оборудование используется более эффективно, чем в вузах и других организациях научной сферы.

В академических научных организациях в среднем размещены более старые установки, чем в вузах, особенно с учетом темпов обновления уникального оборудования. Начиная с 2007 г. в академических институтах было введено в эксплуатацию 26% установок, в вузах – 37% общего числа имеющихся на 2010 г. в организации (вузе) установок. В ведущих университетах уникальное оборудование преимущественно расположено в научных институтах при вузах, которые имеют относительно автономный статус (эта ситуация характерна для МГУ, СПбГУ, Томского политехнического университета, Южного федерального университета). При этом академические организации в последние годы более активно, чем вузы, занимались модернизацией имеющегося у них уникального оборудования.

Коэффициент загрузки оборудования выше в академических научных организациях, что объясняется более интенсивной научной работой в академических институтах по сравнению с вузами. В академических институтах 40% размещенного там оборудования загружено на 91–100% по отношению к паспортному режиму. В вузах с такой интенсивностью эксплуатируется только 15% всех уникальных установок. Наполовину и менее (по отношению к паспортному режиму) загружено 20% уникального оборудования, находящегося в академических научных организациях, и 31% оборудования, размещенного в вузах.

Основными внешними пользователями уникального научного оборудования являются академические научные организации и вузы (в сумме – 54% всех пользователей). Малых инновационных предприятий среди пользователей уникального оборудования немного – 11%, что подтверждает слабость связей между наукой и бизнесом.

Результативность работы на уникальном оборудовании, измеренная числом публикаций, выступлений на конференциях, показателями патентования и лицензирования, самая высокая в академических институтах – как по средним, так и по абсолютным

значениям. Однако в целом показатели результатов низкие. Так, только на 0,05% обследованных объектов полученные результаты передавались в виде лицензий. Менее чем на половине приборов проделанная работа была защищена патентами.

В целом результативность науки является отражением ее состояния и происходящих в ней процессов. Соответственно удельный вес России в мировом потоке публикаций, регистрируемых в базе данных Scopus, сократился с 2,22% в 2005 г. до 1,8% в 2009 г. По уровню цитируемости публикаций Россия занимает 19-е место, опережая из стран БРИК только Бразилию (20-е место), уступая Индии (16-е место) и безнадежно отставая от Китая (7-е место). Публикационная политика России очень слабая, особенно в регионах. Например, китайские ученые при всей сложности для них изучения английского языка буквально забрасывают редакции своими статьями, чем повышают вероятность публикации. Российские ученые нередко боятся даже пробовать подготовить статью для зарубежного издания. К тому же у нас не учат, как писать такие статьи, а между тем для статей по естественным наукам есть строгие правила их подготовки.

Для укрепления науки государство в 2010 г. развивало меры в трех основных направлениях: 1) содействуя установлению взаимосвязей с русскоязычной научной диаспорой; 2) разрабатывая механизм организационного реформирования государственного сектора науки; 3) поддерживая вузовскую науку и ее кооперацию с бизнесом.

5.5.2. Меры по развитию взаимодействия с представителями русскоязычной диаспоры

Поддержка научных исследований под руководством представителей русскоязычной диаспоры

Проект «Проведение научных исследований коллективами под руководством приглашенных исследователей» реализуется в рамках Федеральной целевой программы (ФЦП) «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. (далее – мероприятие 1.5 – по его номеру в перечне мероприятий ФЦП). Бюджетное финансирование выделяется на научные проекты, руководителями которых являются ученые-соотечественники, работающие за рубежом. Максимальный объем поддержки двухлетнего проекта из средств федерального бюджета не мог превышать 2 млн руб. в год. В течение срока реализации проекта очное участие приглашенного ученого в исследованиях на территории России должно составлять не менее двух месяцев в году.

Первый конкурс был проведен в 2009 г., и по его итогам профинансировано 110 проектов. Второй конкурс состоялся в 2010 г., и поддержку получили 125 проектов. Уровень конкурса был достаточно ровным: 3,4 заявки на проект в 2009 г. и 3,2 заявки на проект в 2010 г.¹ По итогам отбора более 60% проектов-победителей реализуется в вузах.

Конкурс проводился на основании норм, закрепленных в законе о госзакупках, поэтому основными критериями отбора являлись цена и сроки выполнения проекта. В итоге средняя цена контракта (на два года) составила 3,0 млн руб. в 2009 г. и 2,6 млн руб. в 2010 г. вместо предельных 4 млн руб. В то же время это – достаточно скромные

¹ Здесь и далее источник количественных данных по мероприятию 1.5 – Национальный фонд подготовки кадров, являющийся оператором данного программного мероприятия.

показатели снижения цены контракта, если сравнивать данный конкурс с другими мероприятиями ФЦП. Требование наличия зарубежного руководителя из числа представителей научной диаспоры в какой-то мере было критерием качества, и оно отчасти «отсекло» откровенно демпингующие организации.

Обобщенные данные о приглашенных руководителях не дают ясного представления о том, кого удалось привлечь для совместной работы. Страновое распределение ученых мало отличается от данных по другим конкурсам (в том числе и от географии совместных публикаций). В 2009 г. 64% ученых приехали из США, Германии, Великобритании и Франции. По итогам конкурса 2010 г. 57% руководителей проектов были из этих же стран. Второе (российское) гражданство есть у 52% руководителей¹. Таким образом, у половины участников мероприятия снимаются визовые проблемы. Должности, занимаемые приглашенными учеными, в целом достаточно престижные: 49,6% участников мероприятия 1.5 – профессора, 19,2% – руководители подразделений, кафедр и лабораторий, 24% – научные сотрудники. Однако научный уровень приглашенных исследователей фактически неизвестен. Данные по индексу цитирования не собирались. Есть только сведения² о наличии у приглашенных руководителей публикаций в журналах с импакт-фактором³, которые показали, что у 89,6% такие публикации есть. Что касается еще одного показателя результативности – патентования, то он оказался низким: 67% общего числа приглашенных руководителей не являются авторами патентов.

Таким образом, собираемые по мероприятию 1.5 данные не дают в полной мере ответа на вопрос, кого удалось привлечь. В то же время из-за изначальной нечеткости формулирования целей мероприятия нет ответа и на вопрос о том, кого и зачем хотелось бы привлечь для совместной работы. Данное мероприятие постепенно сворачивается, по крайней мере, в планах 2011 г. ему уделяется очень скромное место. Фактически на смену ему пришел значительно более амбициозный проект по привлечению в страну лучших ученых мира.

Создание новых лабораторий в вузах под руководством ведущих ученых

Меры по привлечению ведущих ученых в российские образовательные учреждения высшего профессионального образования были утверждены в 2010 г. специальным постановлением правительства (от 09.04.2010 г. № 220). Целью создания научных лабораторий под руководством лучших ученых мира, по всей видимости, является формирование конкурентной среды, повышение качества исследований и в целом уровня вузовской науки. Теоретически это также может способствовать перетеканию лучших академических ученых в вузы.

Тем вузам, которые выиграют конкурс, в 2010–2012 гг. будет выделено 12 млрд руб. в форме субсидий. В планах – создание 80 лабораторий, каждая из которых может получить до 150 млн руб. (или около 5 млн долларов) на три года – беспрецедентную сумму даже по меркам развитых стран. Средства могут быть потрачены на закупку но-

¹ Данные только за 2009 г.

² Данные собирались только в 2010 г.

³ Импакт-фактор журнала – это его рейтинг, который определяется частотой цитирования статей, опубликованных в журнале. Чем чаще цитируются статьи, тем выше импакт-фактор журнала. Соответственно публикация в журнале с высоким импакт-фактором считается более престижной, поскольку дает возможность широкой аудитории ознакомиться с работой автора.

вого оборудования, на реактивы, другие нужды. Единственное ограничение – заработная плата руководителя и членов лаборатории не должна превышать 60% суммы гранта. Самым существенным является то, что в конкурсе имеют право участвовать сильнейшие ученые независимо от места их работы и жительства – это могут быть и отечественные ученые, и соотечественники, работающие за рубежом, и иностранные ученые. Их уровень оценивается по прошлым достижениям, включая такие формальные показатели, как индекс Хирша¹. При этом по условиям конкурса ведущий ученый должен работать в созданной под его руководством лаборатории не менее 4 месяцев в год начиная с 2011 г.

В рассматриваемом конкурсе есть немало и проблемных аспектов, которые были очевидны еще до начала его реализации, поэтому они являются особенно опасными с точки зрения возможности достижения эффектов, адекватных вложенным бюджетным средствам.

Основными проблемами, связанными с самой идеологией данного конкурса, являются следующие.

1. При слабой общей научной инфраструктуре в вузах (с точки зрения эффективности эксплуатации оборудования, кадровых проблем, в том числе нехватки вспомогательного и прочего персонала) сложно строить лаборатории мирового уровня.

2. Требование присутствовать лично в лаборатории вуза не менее 4 месяцев в году заставило отказаться от участия в конкурсе целый ряд ведущих зарубежных ученых, которые не могут выделить так много времени для работы в России. Данное условие – это фактически предложение «маятниковой миграции», что было способом повысить свой материальный уровень для российских ученых в 90-х годах. Такой подход не слишком эффективен для привлечения «лучших из лучших», и он в какой-то мере проигрывает двум другим возможным подходам – это либо подписание долгосрочного контракта на работу в данной лаборатории с полным переездом в Россию на время работы, либо гибкий график визитов в страну, устанавливаемый по согласованию с руководством российского вуза, когда никаких временных рамок обязательного пребывания не задается. Поэтому лучшим решением могло бы стать создание не лабораторий под руководством приглашенного ученого, а лабораторий с «западным участием».

3. По сравнению с обширным и достаточно жестким набором критериев отбора проектов и их исполнителей и запланированными значительными финансовыми вливаниями в создание лабораторий, требования к результатам выглядят слишком мягкими (необходимо опубликовать по крайней мере одну статью после 18 месяцев работы либо получить по крайней мере один патент). Выполнить такие требования не составляет

¹ Индекс Хирша – наукометрический показатель, предложенный в 2005 г. американским физиком Хорхе Хиршем из университета Сан-Диего, Калифорния. Индекс Хирша был разработан, чтобы получить более адекватную оценку научной продуктивности исследователя, чем при использовании таких простых характеристик, как общее число публикаций или общее число цитирований. Индекс Хирша является количественной характеристикой продуктивности ученого, основанной на количестве его публикаций и количестве цитирований этих публикаций. Индекс хорошо работает лишь при сравнении ученых, работающих в одной области исследований, поскольку традиции, связанные с цитированием, отличаются в разных отраслях наук. Как и другие библиометрические характеристики, индекс Хирша не находится в жесткой корреляции с уровнем и продуктивностью ученого, поскольку есть ряд параметров, искажающих его значение. Например, таким параметром является время, прошедшее с момента опубликования статьи (из-за этого молодые авторы не могут иметь очень высокий индекс Хирша).

труда, работая практически в любом месте. Для сравнения: сотрудники национальных лабораторий США должны публиковать не менее трех статей в год в рецензируемых журналах.

4. Неопределенность перспектив и краткие сроки бюджетной поддержки: у правительства отсутствуют планы – либо они не обнародованы – дальнейшей поддержки лабораторий после окончания трехлетнего гранта. И в то же время сроки финансирования – по сути, два года (поскольку 2010 г. не может считаться полноценным, так как итоги первого конкурса были подведены только 29 октября 2010 г.) – недостаточны для запуска и налаживания эффективной работы научной лаборатории. Признанный в мире срок для организации лаборатории составляет около 5 лет (например, это «стандарт», принятый в Национальных институтах здоровья США – НИИ – National Institutes of Health).

Большие объемы финансирования оказались очень привлекательными для потенциальных соискателей: исходя из объявленного намерения Министерства образования и науки выделить 80 грантов, уровень конкурса составлял 6 заявок на грант, т.е. вдвое выше «среднестатистических» российских грантовых конкурсов фондов и тендеров министерств. Однако по итогам оценки заявок было принято решение выделить только 40 грантов, а в начале 2011 г. – провести повторный конкурс¹.

На конкурс откликнулось больше зарубежных ученых, чем представителей русскоязычной диаспоры: 35%² и 22% общего числа заявок соответственно (табл. 17). Однако больше всего заявок поступило от российских ученых – 43%. Структура грантополучателей оказалась почти противоположной – предпочтение было отдано проектам под руководством представителей диаспоры (52,5% всех грантов). «Пропорция» зарубежных ученых, не представляющих диаспору, в общем числе грантов не изменилась. В то же время российских граждан, проживающих постоянно в стране, среди победителей – всего 5 человек (12,5%).

Распределение победивших проектов по специальностям выглядит достаточно сбалансированно и отражает как сложившееся соотношение сил по областям (традиционно сильные проекты в области физики, математики и механики), так и новые приоритеты правительства (необычно большое число грантов по биологии, биотехнологиям, медицине – в сумме 11 грантов из 40). По одному гранту присуждено в таких областях, как астрономия, атомная энергетика и ядерные технологии, машиноведение, химия, энергетика и энергосбережение, а также по направлению «экономика, международные исследования и социология».

¹ Минобрнауки РФ проведет второй открытый конкурс для ученых на получение грантов для научных исследований // 29.10.2010 г. - URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20101029212303.shtml> . Дата обращения: 07.02.2011 г.

² В том числе 2% ученых из стран СНГ.

Таблица 17

Распределение заявок на мегагранты и присужденных грантов в зависимости от местожительства руководителя проекта

Местожительство руководителей проектов	Заявки, % к общему числу (N = 507)	Гранты, % к общему числу (N = 40)
Российский ученый	43	12,5
Зарубежный ученый	35	35
Зарубежный ученый – представитель русскоязычной диаспоры	22	52,5

Источник: рассчитано на основе данных Министерства образования и науки РФ. <http://mon.gov.ru/press/news/7876/>

Распределение грантов по университетам свидетельствует о том, что наряду с относительно большим числом грантов, выделенных нескольким ведущим университетам, был также поддержан ряд проектов по созданию лабораторий в региональных вузах, не имеющих никаких статусов. В качестве примеров можно привести Пущинский государственный университет, Удмуртский государственный университет, Башкирский государственный университет. В группу вузов-лидеров вошли девять вузов, каждый из которых имеет какой-либо статус (особо ценного объекта; исследовательского или федерального университета): МГУ, СПбГУ, МФТИ, ГУ-ВШЭ, Сибирский федеральный университет, Новосибирский государственный университет, Нижегородский государственный университет, ЛИТМО, Томский политехнический университет.

После объявления итогов конкурса в научном сообществе развернулась дискуссия о том, насколько справедливым оказался выбор. Сам процесс экспертизы был хорошо организован – впервые примерно 2/3 экспертов, привлеченных к первичной оценке проектов, были ученые из-за рубежа¹. По итогам экспертизы было отобрано 114 проектов-финалистов, из которых можно было выбрать 80 проектов. Наибольшие дискуссии вызвал тот факт, что Совет по грантам Правительства РФ, который принимал окончательное решение, выделил только 40 победителей без публичного объяснения причин такого выбора. Действительно, в ситуации, когда за один грант конкурируют 13 заявок (фактически получившийся уровень конкурса), выбор уже нельзя сделать только на основе результатов экспертизы. Это уже политический выбор, который оказался в пользу проектов, которые будут реализовываться под руководством представителей русскоязычной научной диаспоры.

Законодательные изменения, направленные на привлечение в страну высококвалифицированных специалистов

Помимо грантовых программ, правительство предприняло и другие шаги, направленные на развитие взаимодействия с диаспорой, в частности, были введены нормы, облегчающие условия найма зарубежных специалистов для работы в России.

С 1 июля 2010 г. вступил в силу Федеральный закон от 19.05.2010 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"», согласно которому разрешение на работу иностранным гражданам, являющимся высококвалифицированными специалистами, теперь выдается сроком до 3 лет с возможностью его неоднократного продления. Им

¹ Согласно данным Министерства образования и науки РФ, из почти 1000 экспертов, оценивавших проекты, 600 – зарубежные ученые.

также будет предоставлен налоговый режим резидента РФ, согласно чему налог на доходы физических лиц будет взиматься по ставке 13% (независимо от срока пребывания в России). При этом под высококвалифицированным специалистом понимается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в РФ предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в размере 2 млн руб. и более за период, не превышающий одного года. Безусловно, новый закон будет полезным в первую очередь для тех иностранных граждан, которые получают гранты на создание лабораторий в вузах, а также для тех, кого планируется привлекать для участия в проектах «Сколково». Однако данный закон, как и многие вводимые в последнее время законодательные акты, не полностью совпадает с уже действующими законами и кодексами, а также содержит неоднозначные формулировки, приводящие к юридическим коллизиям. Проблемы с применением закона уже возникают, и самыми очевидными среди них стали следующие.

1. Размер заработной платы является единственным императивным критерием определения квалификации приглашаемого специалиста. В законодательствах ряда других стран, которые также регулируют привлечение квалифицированных кадров, обязательно наличие по крайней мере еще одного критерия – это либо стаж работы по специальности, либо диплом об образовании, по профилю которого нанимается специалист. Введение оценочных характеристик высококвалифицированного специалиста повышает престиж этой категории и ставит «фильтр» на пути найма тех, кто не является действительно высококвалифицированным работником.
2. Преференциальные режимы найма на работу и получения виз не распространяются на членов семей высококвалифицированных специалистов трудоспособного возраста. Разнообразие видов виз в России очень небольшое, поэтому члены семей – и соответственно работодатели высококвалифицированных специалистов – вынуждены проходить через все бюрократические этапы оформления и найма иностранного гражданина, являющегося членом семьи высококвалифицированного специалиста.
3. Заработная плата в 2 млн руб. не привязана к календарному году, что создает предпосылки для злоупотреблений со стороны работодателей (возможность расторгнуть договор раньше срока, не заплатив суммарные 2 млн руб.). Более эффективным был бы критерий месячной оплаты труда, а не «за период, не превышающий года».
4. Льготное налоговое регулирование для высококвалифицированных специалистов не дает преимуществ специалисту в том случае, если он квалифицируется как нерезидент страны, поскольку недоплаченные в РФ налоги он должен будет выплатить в основной стране проживания согласно международным соглашениям об избежании двойного налогообложения. Таким образом, налоговая льгота не имеет большого значения для нанимаемого специалиста, а по сути, приводит к перемещению средств из российского бюджета в бюджеты других стран.

Список проблем не исчерпывается перечисленным выше. Есть целый ряд локальных и детальных проблем, с которыми начали сталкиваться и работодатели, и специалисты, желающие использовать статус высококвалифицированного специалиста.

Следует отметить необычную быстроту, с которой правительство отреагировало на возникшие проблемы: уже 23 декабря 2010 г. был принят Федеральный закон № 385-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому ряд описанных выше проблем был устранен.

Во-первых, появилось вариативное определение понятия высококвалифицированного специалиста. Теперь им признается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения):

1) в размере не менее одного миллиона рублей из расчета за один год (365 календарных дней) – для высококвалифицированных специалистов, являющихся научными работниками или преподавателями, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или преподавательской деятельностью имеющими государственную аккредитацию высшими учебными заведениями, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами либо государственными научными центрами;

2) без учета требования к размеру заработной платы – для иностранных граждан, участвующих в реализации проекта «Сколково» в соответствии с Федеральным законом «Об инновационном центре «Сколково»;

3) в размере не менее двух миллионов рублей из расчета за один год (365 календарных дней) – для иных иностранных граждан.

Таким образом, закон выделил «Сколково» и сферу науки в отдельные категории, что, в принципе, является правильным.

Во-вторых, Федеральным законом закрепляется более либеральная и простая процедура выдачи членам семьи высококвалифицированного специалиста рабочих виз и их последующего продления.

Скорее всего, такая оперативность корректировки нормативно-правового регулирования объясняется высокой степенью заинтересованности правительства реализовать два успешных проекта – инновационного города «Сколково» и программы мегагрантов, предназначенной для приглашения в страну ведущих ученых мира.

5.5.3. Планы реформирования государственного сектора науки

Принципы и методики организационного реформирования научных организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти и государственным академиям наук, разрабатывались с 2008 г. В апреле 2009 г. вышло постановление правительства РФ от 08.04.2009 г. № 312 «Об оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения». Согласно данному постановлению по итогам проведения оценки должна быть оптимизирована сеть научных организаций с соответствующим перераспределением объемов бюджетных ассигнований на НИОКР для подведомственных научных учреждений.

Все организации после проведения инвентаризации будут разделены на три категории: лидеры, стабильные организации и утратившие научный профиль и перспективы развития. Затем должны быть разработаны планы по укреплению лидерства организаций 1-й категории, программы развития организаций 2-й категории, составлены предложения по реорганизации или ликвидации, а в отдельных случаях – по замене руководителя научной организации – для организаций 3-й категории.

Несмотря на наличие типовой методики, утвержденной Министерством образования и науки РФ, главные распорядители бюджетных средств (министерства, а также РАН) имели право адаптировать типовой вариант критериев оценки с учетом специфики дея-

тельности подведомственных организаций. В итоге в течение всего 2010 г. разные ведомства формировали собственные методики оценки результативности деятельности подведомственных им организаций¹, и фактическая инвентаризация начнется только в 2011 г. Согласно планам правительства проведение комплексного научного аудита государственных организаций должно быть обеспечено не позднее 2012 г.² Из всех организаций государственного сектора избежать всеобщей инвентаризации смогли только институты, подведомственные Росатому. Росатом юридически является корпорацией, а не ведомством, и на основании этого он отстоял право самостоятельно разбираться со своими институтами.

Скорее всего, проведение оценки организаций затянет реформирование науки в данной отрасли, поскольку, как показывает прошлый опыт, внутриведомственное реформирование постсоветского периода еще не давало серьезных положительных эффектов.

Методики разных ведомств практически повторяют типовую методику и соответственно «наследуют» все содержащиеся в ней проблемные критерии и показатели. Так, очень большое внимание уделяется оценке результатов на основе индексов цитирования и импакт-факторов. При этом предполагается использовать как подвергающийся резкой критике Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), который в настоящее время еще даже до конца не разработан, так и базу данных Web of Science. Чрезмерное увлечение индексами цитирования опасно, потому что основное их назначение – не оценка деятельности научных коллективов и институтов, а оценка изменений, происходящих в различных направлениях исследований, на основе составления карт развития науки. При оценке более мелких объектов – институтов – да еще и на кратком временном интервале (согласно постановлению правительства информация предоставляется за последние 5 лет) возникает множество искажений. Статья цитируется не только потому, что она важная и полезная, но и вследствие моды на определенное направление (теорию). Есть также такие проблемы, как самоцитирование, отрицательное цитирование, цитирование коллег и руководства. Существуют статистические методы, позволяющие очищать базы данных от таких «погрешностей», но крайне маловероятно, что кто-то будет этим заниматься в каждом отчитывающемся институте. В методике также обращает на себя внимание явное превалирование количественных показателей, которые не дают представления о фактическом состоянии объекта (машины и оборудование в стоимостном выражении, количество созданных малых инновационных фирм, число и доля исследователей).

Тема реформы привлекает внимание в первую очередь из-за многолетнего противостояния Министерства образования и науки и РАН. А между тем главным итогом должно стать реформирование еще оставшейся (хотя и стремительно сокращающейся по числу как организаций, так и исследователей) отраслевой науки. В государственных отраслевых НИИ, включая научные институты ВПК, работает 2/3 всех исследователей страны.

¹ Так, Министерство образования и науки РФ утвердило типовую методику оценки Приказом от 14.10.2009 г. № 406, а, например, Рособннадзор утвердил свою методику оценки приказом от 25.06. 2010 г. № 1756, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации – Приказом от 26.08.2010 г. № 738н.

² Проект стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г. Материалы Министерства экономического развития РФ. Раздел VI «Эффективная наука» (сентябрь 2010 г.).

5.5.4. Инновационная активность бизнеса

В последние 6–7 лет инновационно-активными, согласно данным Госкомстата, являлись 9–11% промышленных предприятий, попадавших в выборку по исследованию состояния инновационной деятельности. В 2009 г., по данным Центра исследований и статистики науки, инновационно-активными было уже только 7,7% предприятий. При этом на фоне сокращения удельного веса инновационно-активных предприятий несколько выросли их затраты на инновационную деятельность, в том числе доля расходов на НИОКР (табл. 18).

Таблица 18

Основные показатели инновационной деятельности организаций промышленности и сферы услуг

Год	Число инновационно-активных организаций	Затраты на технологические инновации, млн руб.	Из них, % к суммарному объему затрат:	
			на исследования и разработки	на приобретение машин и оборудования
2006	2830	211392,7	17,8	55,4
2007	2828	234057,7	16,5	58,5
2008	2908	307186,9	14,1	59,0
2009	Нет данных	399122,0	24,9	51,0

Источники: Наука России в цифрах: 2009. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2009, табл. 8.1; Наука России в цифрах: 2010. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2010, табл. 8.1 (в печати).

Вместе с тем различные опросы, касающиеся инновационной активности промышленности, дают намного более оптимистичные оценки, в том числе и по затратам компаний на НИОКР, по сравнению с данными официальной статистики.

Опрос, проведенный в мае 2010 г. среди 100 крупных¹ российских компаний, показал, что у половины из них расходы на НИОКР составляли от 3 до 10% выручки, около 30% тратили на НИОКР менее 3% выручки. При этом среди частных компаний было примерно в 4 раза больше инновационно-активных, чем среди госкомпаний. Для сравнения: согласно данным ОЭСР, расходы крупных компаний на исследования и разработки составляют в среднем 5% выручки². Однако около трети российских респондентов отметили, что их инновации были новыми только для их компаний.

Другой опрос, проведенный в 2010 г. медиахолдингом «Эксперт» среди 33 крупных компаний, дополнил картину и показал, что практически все инновационные проекты крупных компаний ориентированы на внутренний рынок. При этом для выполнения НИОКР многие продолжают использовать ресурсы бывших отраслевых НИИ и институтов РАН, а с малыми инновационными компаниями сотрудничество не развито³.

Таким образом, главной проблемой является недостаточная инновационная активность предприятий с точки зрения не только объемов, но и качества проводимых или заказываемых ими НИОКР. Большинство инноваций – имитационные, новые только в

¹ Под крупными понимались компании с выручкой не менее 100 млн долларов в год. (Источник: Innovation by Large Companies in Russia. Mechanisms, Barriers, Perspectives. М.: RUSNANO, Russian venture Company, New Economic School, PriceWaterhouseCoopers, 2010.)

² Innovation in Firms. Microeconomic perspective. OECD, 2009.

³ Крупный бизнес: как стимулировать инновационную активность. Аналитические материалы. М.: Медиахолдинг «Эксперт», 2010. С. 7.

локальных масштабах. Одна из главных причин такого положения – недостаточный уровень конкуренции и монополизм многих российских компаний. Кроме того, значение административного ресурса по-прежнему остается очень большим. Его использование позволяет получать разнообразные экономические преимущества перед конкурентами (более низкие тарифы, кредиты под меньшие проценты и др.). Особенно это касается крупных государственных компаний.

В то же время нет и спроса на инновации. Главным потребителем инноваций является средний класс, а он в стране немногочисленный. Можно назвать и другие экономические причины – более частного характера, в том числе: недостаточный уровень защиты интеллектуальной собственности, таможенные барьеры, проблемы сертификации и технического регулирования и другие. Наконец, целый комплекс проблем касается качества кадров (недостаток «инновационной культуры» в компаниях, малое число работников, ориентированных на разработку инноваций, а также недостаточное число менеджеров, способных успешно реализовывать инновационные проекты).

Отдельный срез бизнес-сектора представляют собой малые инновационные компании. Динамика численности малых инновационных фирм является отрицательной в течение многих лет. Если в 2004 г. в стране было 22,5 тыс. малых инновационных фирм, то в 2009 г. – уже только 12,3 тыс. Число работающих на таких фирмах составляет 0,65% занятых в секторе малого и среднего бизнеса¹. Связи малых фирм со средними и крупными предприятиями слабые. Многие из них представляют собой спин-офф научных организаций и вузов, тем не менее связи с материнской организацией во многих случаях нестабильные.

Появление институтов развития сделало очевидным то, что в стране катастрофически не хватает малых фирм, находящихся на начальных, «посевных» стадиях, проекты которых можно было бы поддержать венчурным финансированием. По оценкам председателя наблюдательного совета Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере И.М. Бортника, для того чтобы России выйти на уровень 1000 венчурных сделок в год, надо «по крайней мере, поддерживать 10 тысяч стартапов, чтобы запитать венчурную индустрию»². В то же время пока образуется только около 2 тыс. стартапов в год.

5.5.5. Меры государства по стимулированию инновационной активности бизнеса

Для стимулирования инновационной деятельности государственных компаний правительство в 2010 г. решило ввести две основные меры «принуждающего» характера:

- обязательность формирования корпоративных программ инновационного развития по утвержденным правительством требованиям, которые должны приниматься наряду, а не в составе инвестиционных программ;

¹ Тормышева Т.А. Основные проблемы, препятствующие созданию малых инновационных компаний в вузах // Инновации и инвестиции для модернизации и технологического перевооружения экономики России. Сб. материалов. ФГУ НИИ РИНКЦЭ, НП «Инноватика», 2010. С. 61.

² Не посеешь – не пожнешь // Наука и технологии России. 02.11.2010 г. – URL: http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=34744 Дата обращения: 07.02.2011 г.

- «норматив» по доле расходов на НИОКР – индивидуально для каждой компании, исходя из ее отраслевой специфики и сравнения с аналогичными компаниями за рубежом.

Правительство составило список из 55 крупнейших госкомпаний (включая такие, как РЖД, «Газпром», ФСК «ЕЭС», ОАК, «Ростехнологии»)¹, которым было предложено разработать планы инновационного развития. В начале 2011 г. планируется рассмотреть планы развития примерно 30 таких компаний. При этом целью является активизация инновационной деятельности предприятий, увеличение спроса на инновации, в том числе путем значительного «расширения внедрения компаниями результатов сторонних исследований и разработок, выполняемых в отечественном секторе генерации знаний и высшего образования, а также использования передовых технологий, продуктов и услуг, разработанных малыми и средними инновационными предприятиями»². Таким образом, в отношении госкомпаний предпринимается попытка увязать их с организациями науки, увеличить аутсорсинг, который в настоящее время остается очень скромным, тогда как в мире является распространенной практикой.

Как и во многих других правительственных проектах последнего времени, особый акцент сделан на сотрудничестве госкомпаний с вузами – предполагается, что компании произведут выбор *опорных вузов и научных организаций* для проведения совместных исследовательских и технологических работ, сформируют совместно *с вузами* исследовательские программы, механизмы обмена научно-технической и маркетинговой информацией, а также состав работ по прогнозированию научно-технического развития. Наконец, компании должны совместно *с вузами* начать реализацию программ повышения качества образования и подготовки кадров для работы в высокотехнологичных отраслях промышленности.

В отношении частных компаний, которые напрямую «принуждать» к инновациям сложнее, вводятся иные меры, часть из которых, впрочем, важна и для стимулирования инноваций в бизнес-секторе в целом, безотносительно к форме собственности компаний.

Частные компании могут участвовать в конкурсах на получение бюджетного финансирования НИОКР, выполняемых в партнерстве с вузами, для них будут вводиться новые меры налогового стимулирования, а также планируется интенсифицировать работу по введению технических регламентов и стандартов. В настоящее время технические регламенты устанавливают обязательные требования только к 36,7% продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия на территории РФ³. При этом санкции за нарушение требований технических регламентов – щадящие и не имеют большого значения даже для устойчивых малых фирм, не говоря уже о крупных предприятиях. Работа по пересмотру технических регламентов и национальных стандартов в 2010 г. получила модное название создания «технологических коридоров», где техническое регулирование является частью комплекса мер – как поощрительных, так и ограничительных. Так, наряду с гармонизацией регламентов и стандартов в соответствии

¹ WebGround. Проект мониторинга Рунета. – URL: <http://webground.su/topic/2010/08/03/t375/>. Дата обращения: 07.02.2011 г.

² Клепач А.Н. О разработке программ инновационного развития компаний с государственным участием. Презентация от 03.08.2010 г. www.economy.gov.ru. Дата обращения: 07.02.2011 г.

³ Крупный бизнес: как стимулировать инновационную активность. Аналитические материалы. М.: медиахолдинг «Эксперт», 2010. С. 14.

с международными нормами (в первую очередь принятыми в Европейском союзе), что должно заставить предприятия более активно заниматься инновациями, государство будет финансировать инновационные проекты компаний. По данным на конец 2010 г. начался отбор проектов, и основным критерием является то, что после их реализации к 2015 г. предприятия смогут достичь объемов продаж, равных 15 млрд руб.

Наконец, для частных компаний Министерство экономического развития предусматривает возможность введения так называемого «контракта с государством», согласно которому государство принимает на себя обязательства поддерживать интересы компаний на внешних рынках (например, лоббировать повышение таможенных пошлин на ввоз конкурирующего оборудования) в обмен на активизацию инновационной деятельности¹.

Поддержка и стимулирование инновационной деятельности осуществлялись также через институты развития – в частности, через Роснано и Российскую венчурную компанию (РВК). Пока эти два института в определенной мере дублируют свою деятельность, разрабатывая и внедряя похожие концепции и схемы, хотя и в разных отраслевых сегментах. Улучшение их координации могло бы дать новое качество развитию системы поддержки инноваций в стране. Пока «инновационный лифт», о котором говорится в различных документах и выступлениях официальных лиц, практически еще не движется, и новые высокорисковые проекты спонтанно находят себе поддержку в разных структурах, действующих в стране.

По данным на 12 января 2011 г., Роснано утвердило 92 производственных и 7 инфраструктурных проектов. Кроме того, финансируется 31 образовательный проект, а также софинансируется ряд проектов по созданию инвестиционных фондов (включая «Сколково»). Судить об эффективности работы Роснано еще рано, поскольку проекты находятся на самых начальных стадиях реализации. Высказываются разные экспертные мнения о перспективности выбранных производственных проектов, и среди них есть немало критических. Вместе с тем Роснано было фактически первым институтом, который ввел обязательную международную экспертизу проектов, а также процедуры отбора самих экспертов с учетом результативности их прошлой работы.

Интерес представляет проект по созданию нанотехнологических центров Роснано – они должны концептуально отличаться от того, что создавалось до сих пор в виде технопарков, ИТЦ и других подобных объектов инфраструктуры. Особенность нанотехнологических центров – концентрация в одном месте технологического оборудования и компетенций по инкубированию малых инновационных компаний (маркетинговой, управленческой и информационной поддержки). На создание центров будут выделены существенные средства, в том числе на покупку оборудования, и поддержка будет оказываться в течение 3–5 лет. Таким образом, в концепции наноцентров учтены ошибки прошлого (краткосрочность и малые объемы финансирования, отсутствие статей расходов на инфраструктуру и новое оборудование). Планируется, что к 2015 г. в стране будет создано 12–15 таких центров. На начало 2011 г. на конкурсной основе было уже отобрано 7 центров. Аналогичные по своей сути структуры создаются и Российской венчурной компанией. Так, созданный в 2010 г. Биофармацевтический кластерный

¹ Выступление О. Фомичева, директора департамента стратегического управления и бюджетирования Минэкономразвития, на пленарной дискуссии «Крупный бизнес и инновации» форума «Русские инновации». Москва. 27.05.2010 г.

фонд РВК будет не только инвестировать биотехнологические стартапы, но и вкладывать средства в сервисные компании кластера. С учетом того что сервисные и посреднические компании в России очень немногочисленны, такой подход представляется очень перспективным.

В своей основной деятельности РВК решает две задачи: проводит конкурсный отбор венчурных управляющих компаний и приобретает паи венчурных фондов, создаваемых в форме закрытых паевых инвестиционных фондов wybranными управляющими компаниями. Первоначальные ожидания от деятельности РВК были достаточно высокими: предполагалось, что уже в течение 2007 г. с участием средств РВК будет создано 8–12 новых венчурных фондов с совокупным капиталом около 30 млрд руб., которые будут инвестировать в ранние стадии развития компаний. Фактически, по данным на начало 2011 г., создано 10 венчурных фондов с совокупным капиталом около 22 млрд руб. Для сравнения: в американской Кремниевой долине размещено более 300 венчурных фондов¹.

Однако главная проблема не в том, что число фондов меньше того, что было запланировано три года назад, а в интенсивности их работы – созданные венчурные фонды профинансировали только 35 инновационных компаний. Фонд посевных инвестиций к концу 2010 г. утвердил 20 проектов², из которых 8 относятся к медицине и фармацевтике. Это – отрадный показатель, поскольку до недавнего времени расходы, касающиеся улучшения здоровья и качества жизни населения, были относительно скромными (существенно уступали традиционным технократическим и производственным приоритетам).

Относительно низкие показатели деятельности созданных РВК венчурных фондов вызваны теми же причинами, что и проблемы, связанные с развитием малого инновационного предпринимательства. Это – недостаток проектов, имеющих рыночный потенциал, нехватка квалифицированных кадров менеджеров и управленцев, практическое отсутствие бизнес-ангелов, наконец, проблемы оценки проектов. Если эксперты, способные провести качественную научную и технологическую экспертизу, в стране есть, то бизнес-экспертов катастрофически не хватает.

В связи с этим особого внимания заслуживают международные аспекты деятельности РВК: в 2010 г. было образовано два фонда в зарубежной юрисдикции, которые дополнили портфель РВК. Создание таких фондов – это доступ к международному рынку технологий, а также к новым практикам ведения венчурного бизнеса, которые очень важно осваивать отечественным менеджерам.

Одно из новых направлений улучшения работы институтов развития и одновременно более активного участия бизнеса в инновационной деятельности и в стимулировании развития связей между всеми участниками инновационной системы, которое правительство выбрало в 2010 г., – это формирование технологических платформ. Изначально под технологическими платформами понимались площадки для обсуждения важнейших проектов и формирования на них спроса. Однако затем понятие технологических платформ изменилось. Теперь оно подразумевает группу технологий, кото-

¹ Шеховцов М. Венчурные фонды России – первые шаги и первые итоги // Новая экономика. Инновационный портрет России. М.: Центр стратегического партнерства, 2009. С. 195.

² Инвестиционный портфель Фонда посевных инвестиций РВК // Российская венчурная компания. Данные на 17 января 2011 г. –URL: <http://www.rusventure.ru/ru/investments/fpi/portfolio.php> Дата обращения: 07.02.2011 г.

рые будут развиваться с учетом секторов экономики, на которые разрабатываемые технологии окажут влияние. При этом создание технологических платформ должно привести к росту высокотехнологичного экспорта, к притоку частных инвестиций, а также к формированию новых высокотехнологичных компаний. Соответственно роль бизнеса в платформах – практически центральная; правительство полагает, что среди участников технологических платформ не менее половины будут представители бизнеса. Разрабатываются также подходы к тому, чтобы увязать инструмент технологических платформ с мерами по «принуждению» бизнеса к инновациям (в первую очередь крупных государственных компаний – через обязательную разработку ими планов инновационного развития). Частный бизнес пока относится к новой инициативе с осторожностью, поскольку имеет в среднем негативный опыт участия в проектах, инициированных государством, а также опасается раскрытия конфиденциальной информации, которое может произойти в процессе согласований в рамках технологических платформ¹.

Министерство экономического развития РФ совместно с Министерством образования и науки РФ собрало 140 заявок-предложений по проектам реализации технологических платформ. К февралю 2011 г. должен быть сформирован перечень из 10–20 платформ, которые будут поддерживаться государством. Одна из проблем заключается в том, что нет понимания того, по каким именно направлениям развития технологий следует в первую очередь формировать платформы: должны ли они быть исключительно в рамках пяти направлений «технологического прорыва» или не стоит ограничиваться официально установленными государственными приоритетами.

5.5.6. Поддержка малого инновационного бизнеса

Регулирование создания малых инновационных предприятий

Развертывание работы институтов развития, особенно Роснано и РВК, привело к усилению внимания государства к вопросам поддержки малого инновационного бизнеса. Оказалось, что проектов, пригодных для посевного и венчурного финансирования, очень немного, старый потенциал разработок практически исчерпан, а новый формируется в недостаточных масштабах. Соответственно для появления проектов, реализуемых малыми фирмами, нужно введение новых стимулов.

В августе 2009 г. вступил в силу новый Федеральный закон от 02.08.2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности», согласно которому бюджетные научные учреждения, в том числе в системе государственных академий наук, а также вузы, являющиеся бюджетными учреждениями, в уведомительном порядке могут быть учредителями хозяйственных обществ, создаваемых для коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности. Согласно закону в качестве вклада в уставные капиталы

¹ Технологические платформы как инструмент модернизации экономики // Наука и технологии России. 16.11.2010 г. – URL: http://www.strf.ru/material.aspx?d_no=34973&CatalogId=34910&print=1 . Дата обращения: 07.02.2011 г.

малых фирм учреждения могут передавать *права* на принадлежащие им объекты интеллектуальной собственности.

Год, прошедший с момента принятия закона № 217-ФЗ, показал, что есть как позитивные сдвиги в развитии малого предпринимательства, так и явные проблемы, связанные с самим законом, пониманием его роли правительственными чиновниками, научными организациями и вузами, а также с объективными ограничениями его применения.

Основные проблемы юридического характера состоят в следующем. Первое – в качестве уставного капитала в создаваемые малые предприятия передаются не исключительные права на объекты интеллектуальной собственности, а только право пользования ими. Если бюджетные учреждения передают одну и ту же неисключительную лицензию на создание сразу нескольким малым фирмам, то, скорее всего, малые предприятия не будут жизнеспособными.

Второе – согласно закону доля учреждения должна составлять не менее 25% в акционерных обществах и не менее трети в ООО. Это ограничивает развитие партнерских проектов между НИИ и вузами, когда несколько бюджетных учреждений совместно учреждают малое предприятие, поскольку тогда на долю инвестора будет приходиться менее 50%, что вряд ли станет для него приемлемым условием. Кроме того, эта норма становится серьезным препятствием по мере развития малой компании, поскольку при осуществлении второго и последующего раундов инвестирования доля бюджетного учреждения не должна уменьшаться (а это будет сдерживать инвестиции). При этом нет механизма переоценки уже внесенных бюджетными учреждениями и вузами лицензий. Поэтому для проектов, требующих значительных инвестиций, остается только возможность оформлять кредиты и займы, что для малой компании очень сложно.

Третье. Согласно закону научные организации и вузы имеют право вносить в уставные капиталы права на использование результатов интеллектуальной деятельности без согласия собственника имущества. Однако по Гражданскому кодексу бюджетные учреждения не могут (за исключением автономных учреждений) самостоятельно распоряжаться имуществом без согласия собственника. Эта проблема снимается с 2011 г., после вступления в силу Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (и муниципальных) бюджетных учреждений».

Четвертое. Бюджетное учреждение не имеет права продавать принадлежащие ему акции (доли) без предварительного согласия собственника данного учреждения. Вступивший в силу с 1 января 2011 г. Федеральный закон № 83-ФЗ наделяет бюджетные учреждения правом осуществлять приносящую доход деятельность в соответствии со своими учредительными документами, а доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения.

Пятое. Доходы от участия НИИ и вузов в деятельности созданной малой компании могут тратиться не только на деятельность, связанную с коммерциализацией результатов интеллектуальной деятельности, но на любую уставную деятельность НИИ или вуза. Иными словами, получаемые доходы могут направляться отнюдь не на инновационное развитие. Это – стимул для руководства организаций создавать малые компании, но не стимул для развития малых инновационных фирм.

Есть также целый ряд проблем, не связанных с законодательством. В частности, не снижается острота проблемы кадрового обеспечения процедур трансфера технологий. Нет не только специалистов, но даже и соответствующих подразделений в НИИ и вузах. Вместе с тем важно то, что законодательство, касающееся создания и улучшения условий работы малых инновационных компаний, развивается достаточно динамично.

Однако серьезное осложнение состоит в том, что произошла трансформация цели введения в действие Федерального закона № 217: предполагалось, что закон служит для ускорения процесса коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, а фактически он стал трактоваться как необходимость для вузов создавать малые предприятия и отчитываться по этому показателю. Министерство образования и науки внесло свой вклад в подмену цели введения закона, начав измерять эффективность научной и образовательной деятельности бюджетных учреждений по показателю числа созданных малых инновационных фирм. Подтверждением того, что многие фирмы создаются для отчетности, а не для фактической реализации результатов интеллектуальной деятельности, служат данные о стоимости вносимой в создаваемое малое предприятие интеллектуальной собственности. У 72,2% малых фирм, по данным на ноябрь 2010 г., она составляла до 20 тыс. руб.¹ Развертывать коммерциализацию на такие средства невозможно, но зато легко найти и привлечь необходимого согласно закону внешнего инвестора, который имеет право вносить свою долю в уставный капитал только в виде финансовых средств.

При таком понимании смысла закона вузы начали достаточно активно создавать малые предприятия. Однако основные вклады в уставные фонды компаний сделаны преимущественно в виде баз данных и программ для ЭВМ. Компании, образованные за счет передачи им лицензий на патенты и полезные модели, составляют только около 10%².

По данным на начало января 2010 г., из 364 вузов, находящихся в ведении Рособразования, 33 создали 116 хозяйственных обществ с 881 рабочим местом³. На 4 ноября 2010 г. насчитывалось уже 591 хозяйственное общество. Число созданных малых предприятий ниже плановых показателей, которые были установлены Министерством образования и науки РФ и согласно которым на конец 2009 г. 121 вуз должен был создать 929 малых фирм с общим числом рабочих мест, равным 11 485⁴. По данным того же министерства, 70–80% созданных при НИИ и вузах малых фирм активно работают⁵, т.е. оценки министерства более оптимистичные, чем экспертного сообщества.

¹ Данные ОАО «Центр акционирования инновационных разработок».

² Муравьева М. Без открытой вузовской статистики уважаемых рейтингов у нас не будет // Наука и технологии России. 20 января 2011 г. – URL: http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=36411 . Дата обращения: 07.02.2011 г.

³ Инновации в вузах: вялотекущий режим // Наука и технологии России. 18 января 2010 г. – URL: http://www.strf.ru/material.aspx?d_no=26759&CatalogId=223&print=1 . Дата обращения: 07.02.2011 г.

⁴ Источник: Дьяченко О.Г. О практической реализации Федерального закона от 02.08.2009 г. № 217-ФЗ. Презентация на практикуме по технологическому предпринимательству. ЮФУ, 15 октября 2010 г.

⁵ Рекомендации «круглого стола» на тему «Законодательное обеспечение процесса интеграции образования, науки и наукоемкого производства как ключевого фактора инновационного развития Российской Федерации». М.: Совет Федерации, 23.11.2010 г. С. 6.

Новые меры поддержки малых фирм, созданных при вузах

Создание малых фирм, стимулированное введением в действие Федерального закона № 217, – только первый шаг. Для своего развития и роста малые фирмы должны иметь доступ к финансированию. Поэтому правительство разработало и ввело механизмы поддержки малых предприятий, созданных вузами, а также меры, направленные на усиление связей между университетской наукой и бизнесом в целом.

Первая мера состоит в выделении на конкурсной основе субсидий вузам на создание инновационной инфраструктуры. В конкурсе, проведенном в 2010 г., победило 56 вузов, среди которых 5 федеральных и 20 национальных исследовательских университетов¹. В них началась поддержка трехлетних программ развития инкубаторов, технопарков, правовой охраны объектов интеллектуальной собственности, а также повышения квалификации кадров в области инновационной деятельности.

Такая программа действительно очень актуальна. Как свидетельствует практика, работники центров по передаче технологий в российских университетах мало знакомы даже с азами инновационного предпринимательства. Так, например, оценка по результатам тренингов в области технологического предпринимательства, проводившихся американским фондом CRDF Global в 2010 г., показала, что для 90% работников офисов по передаче технологий, участвовавших в практикумах, 90% информации была принципиально новой. А между тем преподаваемые курсы были базовыми и включали такие вопросы, как оценка интеллектуальной собственности, понятие венчурного капитала, составление бизнес-планов, развитие сетевых взаимодействий, техники и стратегии выхода на рынок, работа с инвесторами и бизнес-ангелами. По окончании семинаров 73% участников задумались над тем, что им следует разрабатывать стратегию выхода на рынок, 68% – понять, где находятся потенциальные источники финансирования, 64% – разработать новые стратегии выхода на рынок². Все это опять же говорит о том, что до участия в семинарах сотрудники центров по передаче технологий не занимались подобной деятельностью, а над необходимостью проведения некоторых видов работ, связанных с коммерциализацией результатов НИОКР, даже не задумывались.

Вторая правительственная мера направлена на поддержку партнерства вузов с хозяйственными обществами через выделение последним субсидий для выполнения вузами НИОКР в интересах предприятий. На конкурсной основе выделяется до 100 млн руб. в год федеральных средств компаниям, осуществляющим сотрудничество с вузами, при наличии 100%-ного софинансирования. В данном конкурсе победили 112 проектов от 107 компаний и 99 вузов. Среди победителей – практически все исследовательские (25 из 29) и федеральные (6 из 7) университеты. Вузы-лидеры, получившие наибольшее финансирование, – это МГУ им. М.В. Ломоносова, МФТИ, Сибирский федеральный университет, ЛЭТИ. С учетом различных масштабов вузов особенно существенными выглядят успехи небольших университетов – таких, как ЛЭТИ и МФТИ.

Несмотря на то что данная инициатива только началась, достаточно быстро выяснилось, что она была недостаточно продумана. У предприятий возникли налоговые про-

¹ 26 миллиардов распределили по вузам и компаниям // Наука и технологии России. 06.10 2010 г.. - URL: http://strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=34073 . Дата обращения: 07.02.2011 г.

² CRDF Technology Commercialization Practicum. Vladivostok, RF, May 25-27, 2010. End-of-Practicum Evaluation. CRDF Global, June 2010. P. 12.

блемы, связанные с необходимостью платить налог на прибыль с тех средств, которые они получили из бюджета и передали вузам для выполнения ими НИОКР. Вузы, в свою очередь, несмотря на то что получили средства уже не из бюджета, а от предприятий-партнеров, вынуждены тем не менее руководствоваться в своей деятельности положениями Федерального закона № 94-ФЗ о госзакупках. В итоге ряд компаний-победителей отказались участвовать в данном проекте.

5.5.7. Мини-модель инновационной системы: проект «Сколково»

В качестве будущей локальной модели «совершенной» инновационной системы России можно рассматривать новый проект правительства. О начале реализации проекта «Сколково» президент РФ объявил в феврале 2010 г., и с тех пор работа ведется беспрецедентно высокими темпами. С самого начала проект был государственным, и это проявляется во многом – начиная с подходов к выбору места расположения нового города и заканчивая постоянным контролем хода выполнения работ, осуществляемым самыми высшими правительственными чиновниками.

Первоначально анонсировалось, что при определении места расположения инновационного города будут использоваться такие критерии, как развитость инфраструктуры и ее доступность¹. Поэтому центры, им отвечающие (Томск, Новосибирск, Санкт-Петербург, Обнинск, Дубна, Зеленоград и ряд других), готовы были конкурировать за статус иннограда. Однако затем на правительственном уровне было выбрано место – Сколково, которое не вполне соответствует этим критериям.

По всей видимости, рассматривались два альтернативных подхода. Первый – это строительство города с нуля, для того чтобы не было старого наследия в любых его проявлениях. Второй – строительство на базе одного из существующих наукоградов или академгородков – там, где уже были вложены средства в развитие инновационной инфраструктуры и где требуется минимальная достройка. В первом случае главным аргументом, как правило, является то, что в России проще построить что-то заново, чем менять формировавшееся десятилетиями сознание людей. В случае строительства города на базе имеющихся заделов привлекательными должны были выглядеть регионы, куда в течение нескольких последних лет вкладывались значительные бюджетные средства в развитие инновационной инфраструктуры, – например, технико-внедренческие зоны (Зеленоград, Дубна, Санкт-Петербург, Томск). Эти комплексы и концептуально наиболее близки идее инновационного города.

То, что в итоге выбор был сделан в пользу нового места, ставит под сомнение результативность всех прежних правительственных инициатив в области строительства инновационной инфраструктуры. Действительно, в начале 2000-х гг. правительство сделало акцент на развитии наукоградов. Разрабатывались концепции и методики, в том числе с привлечением экспертов ЕС. Затем финансирование наукоградов было сокращено, они перестали быть приоритетом, и в 2006 г. было заявлено о начале нового инфраструктурного проекта – по строительству в стране особых экономических зон (ОЭЗ), в том числе технико-внедренческого типа (ТВТ). На сегодняшний день создано четыре ОЭЗ ТВТ, однако результативность их работы пока невысокая. Некоторые ОЭЗ

¹ Дмитрий Медведев провел совещание по вопросу создания в России современного центра исследований. // Администрация президента РФ. 09.03.2010 г. – URL: <http://news.kremlin.ru/news/7061>. Дата обращения: 07.02.2011 г.

ТВТ только начинают разворачивать свою деятельность, поскольку процессы отвода земель и строительства инфраструктуры сильно затянулись. Фактически, что известно на сегодняшний день про ОЭЗ ТВТ, – это динамика числа резидентов, объемов их инвестиций и производимой продукции, а также количества созданных рабочих мест. При этом не обязательно, чтобы резиденты уже физически размещались в зоне, – резидентами являются компании, которые зарегистрированы в зоне и дали обязательства инвестировать в строительство и реализацию наукоемких проектов.

За 9 месяцев 2010 г. появилось 26 новых резидентов ОЭЗ ТВТ, далеко не все из них приступили к реализации инвестиционных проектов. Самые общие параметры технико-внедренческих зон по состоянию на 1 октября 2010 г. представлены в *табл. 19*. Из приведенных сведений следует, что самой быстрорастущей с точки зрения объемов производимой продукции и числа созданных рабочих мест является зона, расположенная в г. Зеленограде. Дубна и Томск сходны по характеристикам объемов производимой продукции в расчете на одного резидента – и по этому показателю они значительно отстают от Зеленограда. Зона в Санкт-Петербурге, судя по всему, еще не начала работать на полную мощность. Однако, что стоит за этими цифрами, какая реально складывается картина в технико-внедренческих зонах, какие проблемы там возникли и как они преодолеваются, разобраться сложно, потому что нет сведений даже о таких обобщенных параметрах, как характер производимой продукции, степень ее новизны, основные рынки сбыта и т.д.

Таблица 19

Сравнительные характеристики технико-внедренческих зон

Место расположения	Площадь, га	Число резидентов	Инвестиции резидентов за весь период работы зоны, млн руб.	Объем продукции, произведенный резидентами, млн руб.	Количество созданных рабочих мест
Санкт-Петербург	129,4	36	148,0	–	–
Москва (Зеленоград)	147,0	35	557,0	3 206,0	789
Московская область (Дубна)	188,0	65	693,0	464,0	380
Томск	207,0	50	2 559,0	396,56	517

Источник: Данные Министерства экономического развития РФ. Информация на 01.12.2010 г.

Фактически «Сколково» пришло на смену проекта ОЭЗ, хотя два инфраструктурных проекта могут рассматриваться во взаимосвязи, если считать ОЭЗ одним из мест коммерциализации проектов, разработанных в «Сколково». По сравнению с проектом строительства ОЭЗ проект «Сколково» уже выглядит значительно более успешным. Так, согласования по вопросам отвода земель, строительства, выбора направлений деятельности идут несопоставимо более высокими темпами. Финансовые ресурсы, которые будут выделены из средств федерального бюджета, также беспрецедентно большие для инновационного инфраструктурного проекта: в 2010–2014 гг. финансирование «Сколково» составит 85,5 млрд руб., в том числе в 2010 г. – 9,5 млрд руб.¹

Уже в конце сентября 2010 г. был принят Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково», который содержит перечень мер, направленных на создание благоприятных условий для работы и жизни в новом инновационном городе. В частности, для «Сколково» вводятся следующие льготы и преференции:

¹ Инноград обойдется государству в 85,5 миллиарда рублей // Наука и технологии России. 15 октября 2010 г. – URL: http://strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=34294 . Дата обращения: 07.02.2011 г.

- 1) налоговые льготы для компаний, которые будут работать в «Сколково»: десятилетние каникулы по налогу на прибыль, по земельному и имущественному налогу, льготная ставка по обязательным страховым взносам – 14% вместо 34%, право выбора в отношении уплаты налога на НДС для компаний, ведущих на территории инновационную деятельность, таможенные льготы;
- 2) упрощенные правила технического регулирования;
- 3) упрощенные процедуры перевода земель из одной категории в другую;
- 4) специальные санитарные правила и правила пожарной безопасности;
- 5) облегченные условия взаимодействия с органами власти, в том числе за счет формирования специальных подразделений федеральных органов, таких как МВД, Федеральная миграционная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба и др.

Проект «Сколково» – открытый, т.е. развивающийся по мере его реализации. Более того, даже цели и параметры «Сколково» будут изменяться¹. Действительно, проект достаточно быстро эволюционировал даже в своей концептуальной части. На сегодняшний день известно, что в «Сколково» должны присутствовать четыре элемента:

- системообразующий университет;
- исследовательские центры;
- представительства крупных компаний, которые будут связывать бизнес и науку, а также стартапы;
- инфраструктурная среда.

Исследовательские центры планируется организовать по пяти направлениям «технологического прорыва», или «кластерам», – по крайней мере по два центра по каждому направлению². Их основная цель – поддержка коммерциализации результатов НИОКР.

Одним из центральных компонентов «Сколково» станет технический университет, который планируется строить по модели (и с участием) Массачусетского технологического института (MIT). Здесь, однако, ситуация не вполне прояснилась. Согласно сведениям, исходящим от руководителей с российской стороны, весной 2011 г. состоится подписание контракта с MIT, на основании которого будет создан новый технологический университет. В нем не будет бакалавриата, а только магистерские и аспирантские программы³. Первый набор в новый университет должен состояться согласно плану правительства в 2014 г.

В то же время, по мнению представителей MIT, вопрос о степени их участия в проекте «Сколково» до конца не решен. Американская сторона считает, что отказ российского правительства создавать полноценный университет является ошибкой, а концепция нового университета слишком напоминает российские (советские) НИИ. Это означает, что подготовка кадров до уровня бакалавра будет осуществляться по старым

¹ Об этом говорят главные лица, ответственные за реализацию проекта. См., например: Якубович В. Советы консультанта: Без права на ошибку // Ведомости. № 210.,09.11.2010 г.; Ваганов А. Изобретать нельзя заимствовать // Независимая газета. 10.11.2010 г. С. 11.

² Встреча президента РФ с Виктором Вексельбергом // Администрация президента РФ. 13.05.2010 г. – URL: <http://news.kremlin.ru/news/7743>. Дата обращения: 07.02.2011 г.

³ Инновации и государственно-частное партнерство. Доклад О. Алексеева, вице-президента и главного управляющего директора по образованию и исследованиям фонда «Сколково», на семинаре «Развитие высшего образования и исследований в России и Нидерландах». Москва. Представительство Комиссии ЕС в России. 24 ноября 2010 г.

«схемам», а затем уже начнется переучивание студентов в магистратуре нового типа. Кроме того, сотрудничество не может быть плодотворным, если профессора и ведущие исследователи МИТ не найдут для себя в России партнеров для развития совместных научных проектов. Пока такое встречное движение на «среднем уровне» – т.е. на уровне ученых и преподавателей, а не руководства – не происходит¹.

Это особенно тревожно, поскольку краеугольным камнем концепции иннограда является использование зарубежной экспертизы и опыта практически во всех компонентах проекта. Правительство признало, что собственными силами создать принципиально новый инновационный город страна не в состоянии. Поэтому идет активный процесс привлечения зарубежных организаций и отдельных экспертов. При всей важности использования зарубежного опыта важно помнить о том, что гармоничная инновационная экосистема формируется десятилетиями. Пример того же МИТ, который является для многих стран моделью организации связи науки и промышленности, показывает, что понадобилось около 25 лет, чтобы научиться выращивать высокотехнологичные стартапы.

Главные надежды, связанные с привнесением зарубежного опыта, состоят в том, что «Сколково» станет центром формирования сетей и горизонтальных связей, в том числе социальных сетей, в нем зародится новая культура научной, производственной и инновационной деятельности. В то же время одно из самых серьезных опасений – то, что «Сколково» может превратиться в центр интеллектуального аутсорсинга, когда Россия опять продает разработки, а готовые продукты реализуются западными компаниями на зарубежных рынках, поскольку инновационная среда и внутренний рынок для инновационной продукции в стране не развиты.

Ожидается, что отдача от проекта «Сколково» начнется не раньше, чем в 2015 г. Действительно, строительство целого города – длительный процесс, и в связи с этим возник вопрос о возможности начала реализации инновационных проектов до того, как вся инфраструктура будет построена, т.е. в «виртуальном» режиме. Сначала такой подход президент РФ отвергал, опасаясь, что под вывеской центра «будет функционировать огромное количество никак не связанных с ним структур»². Однако позднее было решено, что имеет смысл начать финансирование проектов (со всеми положенными им льготами) за пределами строящегося города. После принятия Мандата «Сколково»³ начался отбор проектов для финансирования.

Соответственно ведущие российские университеты, научные центры и фонды проявили интерес к участию в проектах «Сколково». Началось подписание двусторонних меморандумов о сотрудничестве между различными организациями страны и фондом развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (управляющей компанией проекта «Сколково»). Среди вузов двусторонние соглашения подписали МГУ им. М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, Но-

¹ Источник: личная переписка автора с участниками обсуждений проекта «Сколково» со стороны МИТ. Данные на 25 ноября 2010 г.

² Встреча президента РФ с Виктором Вексельбергом Администрация президента РФ. 13.05. 2010 г. – URL: <http://news.kremlin.ru/news/7743> . Дата обращения: 07.02.2011 г.

³ Мандат некоммерческой организации «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий», принятый на заседании Совета «Фонда развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» (Фонд «Сколково»), вступил в силу с 28 октября 2010 г. – URL: <http://www.i-gorod.com/files/20101028-mandat.pdf> . Дата обращения: 07.02.2011 г.

восибирский и Казанский государственные университеты, МГТУ им. Баумана, МИФИ, ГУ-ВШЭ¹. Планируется, что ведущие российские университеты начиная с 2011 г. будут создавать совместные с зарубежными партнерами лаборатории, работа которых может быть профинансирована за счет грантов фонда «Сколково». Ориентировочно будет выделено до 20 таких грантов. Данная инициатива в определенной мере напоминает проект Министерства образования и науки РФ по выделению мегагрантов на создание лабораторий в вузах.

Среди научных организаций главным партнером «Сколково» стал РНЦ «Курчатовский институт», который предоставит участникам проекта свою научно-технологическую базу, в частности, размещенную в единственном в России Центре нано-, био-, информационных и когнитивных наук и технологий².

На начало 2011 г. Фонд «Сколково» зарегистрировал 16 научных центров и институтов – участников проекта. Предполагается, что большинство проектов будут ориентированы на экспорт технологий³. С одной стороны, это подтверждает опасение ряда экспертов о том, что отсутствие внутреннего рынка для инновационных продуктов приведет к оттоку новых технологий за рубеж. С другой стороны, наличие экспорта технологий означает повышение конкурентоспособности российских высокотехнологичных разработок и в определенной мере поворот к положительному «тренду», поскольку пока российский импорт технологий значительно превышает их экспорт.

Несмотря на большие ожидания, сам процесс развития проекта иннограда еще раз обнажил проблемные аспекты государственной инновационной политики. Это, во-первых, запаздывание выбираемых подходов по отношению к общемировым тенденциям развития инновационных систем. Так, идея строительства «закрытого» во многих отношениях города, а также очевидно просматривающаяся в Мандате «Сколково» линейная модель инновационного процесса (от НИОКР к внедрению) противоречат современной логике инновационного развития. В настоящее время инновации все реже развиваются в изоляции⁴, поскольку растут сети и расширяются связи стейкхолдеров, институтов и конечных потребителей. Тенденция состоит в отходе от закрытости во всех проявлениях – в переходе к «открытым инновациям» и глобальным инновационным сетям, в переоценке значимости различного рода «зон».

Во-вторых, это некоторая идеализация зарубежного опыта и комбинированное использование различных западных подходов. Выбрана не одна модель – например, Кремниевой долины (хотя о ней много говорится в контексте строительства «Сколково»), а сразу несколько. Рассматриваются и частично адаптируются элементы технопарков, технополисов, просматривается аналогия со строящимся в ОАЭ «Масдар Сити». Попытка соединить элементы разных моделей – очень сложная задача, поскольку добиться синергии при таком подходе непросто.

¹ «Сколково» раздвигает границы // Российская газета. 21.09.2010 г. – URL: <http://www.i-gorod.com/press/20100921003/>. Дата обращения: 07.02.2011 г.

² Пенкина О. Приютили. Курчатовский институт станет временным домом для сколковцев // Поиск. № 34–35. 27.08.2010 г. С. 3.

³ Федоров Е. Трансформация законодательства в 2011 году // Наука и технологии России. 12.01.2011 г. – URL: http://strf.ru/material.aspx?d_no=36176&CatalogId=223&print=1. Дата обращения: 07.02.2011 г.

⁴ Draft Ministerial Report on the OECD Innovation Strategy: Innovation to Strengthen Growth and Address Global and Social Challenges. Key Findings. Paris: OECD, February 26, 2010. P. 6.

В-третьих, как это было и ранее, правительство не провело ретроспективного анализа уже реализованных инициатив, который позволил бы, в том числе анализируя провалившиеся в прошлом проекты, более эффективно двигаться вперед. Имея опыт строительства наукоградов, академгородков и зная последовательную эволюцию «закрытых» городов, необходимо продумывать дополнительные меры борьбы с теми явлениями, в первую очередь социальными, которые начнут проявляться по мере «взросления» города. Так, ограниченное количество свободных земельных участков в «Сколково» рано или поздно приведет к проблеме его расширения. Планируемый подход, при котором жилье будет передаваться не в собственность, а только в аренду¹, не преодолевает ограничений роста.

Пока российские компании и научное сообщество оценивают перспективы проекта «Сколково» умеренно-оптимистично. По данным социологического опроса, проведенного компанией «Корус Консалтинг» среди руководителей высшего и среднего звена крупных отечественных компаний, 27% респондентов верят в успешность проекта «Сколково», 23% – нет, а 48% считают идею в принципе хорошей, но сомневаются в возможности ее фактической реализации².

5.5.8. Планы правительства по формированию эффективной науки

В ближайшие годы правительство планирует наращивать инициативы, направленные на повышение эффективности сферы науки. Они обозначены в проекте Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., обнародованном Министерством экономического развития РФ 31 декабря 2010 г. Приоритетами развития научного комплекса страны названы следующие.

Первый приоритет, который уже реализуется на практике, – это комплекс мер по наращиванию науки в вузах. При этом из текста Стратегии в неявном виде следует, что вузы со временем займут место РАН и станут главными центрами фундаментальной науки в стране. Так, сказано, что исследовательские университеты «должны стать ядром нового интегрированного научно-образовательного комплекса, обеспечивающего ... выполнение значительной доли фундаментальных и прикладных исследований».

Второй приоритет относится к сфере прикладной науки – это создание национальных исследовательских центров, причем по модели НИЦ «Курчатовский институт». То, насколько эффективна деятельность НИЦ «Курчатовский институт», – и соответственно нужно ли тиражировать эту модель – вызывает оживленные дискуссии в научном сообществе. Приводимые оценки, как правило, не слишком позитивные. В то же время понять, как же на самом деле развивается НИЦ, непросто – объективных данных о деятельности данной организации нет. Но есть опасения, что модель НИЦ – это модель монополизации отдельных направлений исследований. А монополизация вряд ли может быть стимулом к повышению эффективности.

Третий приоритет – кадровая политика. В Стратегии перечислено немало мер, в том числе есть несколько совсем новых – таких, например, как введение статуса «федеральных научных сотрудников» или реализация пилотной программы по привлечению

¹ Стенографический отчет о заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России. Администрация президента РФ. 29.04.2010 г. – URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/7585>. Дата обращения: 07.02.2011 г.

² Предприниматели не верят в успешность «Сколково» // Наука и технологии России. 01.10.2010 г. – URL: http://strf.ru/science.aspx?CatalogId=222&d_no=33960. Дата обращения: 07.02.2011 г.

на руководящие посты в федеральные и исследовательские университеты специалистов, имеющих опыт руководства в ведущих зарубежных вузах.

Четвертый приоритет – совершенствование финансовых механизмов, ориентация на приоритетные направления научно-технологического развития, оптимизация работы грантодающих организаций. Это также продолжающееся направление работ.

Таким образом, достаточно явно проявившиеся в 2010 г. приоритеты научной и инновационной политики могут стать долгосрочными, что, в принципе, должно способствовать повышению качества государственного регулирования.

* * *

Прошедший год показал, что положение науки в настоящее время противоречивое. С одной стороны, по многим показателям, особенно кадровым, продолжается ее разрушение. С другой стороны, роль науки возрастает в избранных организациях (статусные университеты) и территориях («Сколково»), куда направляется значительное бюджетное финансирование.

Бизнес-сектор с точки зрения инновационной активности очень разнороден по своей природе. Крупный бизнес уже не так пассивен с точки зрения инновационной деятельности, однако разработки научных организаций, вузов и малых фирм пока недостаточно им востребованы.

Государство пытается налаживать связи между наукой и бизнесом и стимулировать развитие малых инновационных фирм, однако проводимая политика во многом еще недостаточно скоординирована на межведомственном уровне. При этом присутствие государства в научно-технологическом комплексе страны слишком большое, оно скорее диктует, чем регулирует.

Активное вмешательство государства отрицательно сказывается на развитии сетевых взаимодействий, на появлении новых инициатив «снизу» и их естественном распространении. Именно поэтому горизонтальные связи, институт посредников, малое инновационное предпринимательство, гибкость и разнообразие взаимодействий между наукой и бизнесом – все те компоненты, которые необходимы для устойчивости инновационной системы, пока остаются неразвитыми.

Раздел 6. Институциональные проблемы

6.1. Государственный сектор и новая приватизационная политика

6.1.1. Масштабы государственного сектора

Общая динамика масштабов государственного сектора в 2008–2010 гг.

Имеющиеся *официальные* данные, характеризующие федеральную собственность с количественной стороны, позволяют говорить о том, что прямое имущественное присутствие государства в экономике России в конце первого десятилетия XXI в. продолжало сокращаться (*табл. 1*).

Таблица 1

Динамика численности организаций, использующих федеральное имущество, и объектов, учтенных в его реестре в 2008–2010 гг. (ед.)

Дата	Федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП)	Акционерные общества, где РФ является акционером	Объекты движимого и недвижимого имущества	Земельные участки
на 1 января 2008 г.	5709 ^а	3674 ^а	...	...
на 1 января 2009 г.	3765 ^а	3337 ^а /3500 ^б /3047 ^б	1293788 ^г	67000 ^д
на 1 января 2010 г.	3517 ^а	2950 ^а /2646 ^с	1276572 ^ж	126761 ^ж
май 2010 г. ^з	...	3124 ^и	1704958	570 956 808 ^к

^а по данным, содержащимся в приватизационных программах на очередной год;

^б по данным Росимущества со ссылкой на реестр федерального имущества на середину января 2009 г.;

^в количество пакетов акций (долей, вкладов) хозяйственных обществ, находящихся в федеральной собственности, по данным Отчета о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (без учета 136 АО, в отношении которых используется специальное право на участие в их управлении «золотая акция»);

^г по данным Росимущества со ссылкой на реестр федерального имущества на середину января 2009 г.;

^д по данным Росимущества со ссылкой на реестр федерального имущества на середину января 2009 г., в то же время в отчете Росимущества о деятельности за 2008 г. указано, что по состоянию на 1 января 2009 г. в числе объектов недвижимости, сведения о которых содержатся в реестре, входят 33 955 земельных участков при общем количестве земельных участков, на которые зарегистрировано право собственности РФ, в более чем 150 тыс. ед.;

^с количество пакетов акций АО, принадлежащих РФ, исходя из реестра федерального имущества по данным Росимущества;

^ж по данным Росимущества со ссылкой на реестр федерального имущества;

^з по данным Росимущества со ссылкой на реестр федерального имущества;

^и количество АО с государственным участием в управлении Росимущества.

^к в гектарах.

Источники: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2010 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.; Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. М., 2009; Прогнозный план (программа) федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг., www.rosim.ru, www.economy.gov.ru.

Прежде всего это относится к хозяйствующим субъектам, ведущим коммерческую деятельность, т.е. реализующим функцию государственного предпринимательства, что во многом подтверждается данными Росстата, отражающими состав государственного сектора экономики и его вклад в результирующие показатели хозяйственной деятельности (*табл. 2 и 3*).

По данным мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, количественная динамика входящих в него хозяйствующих субъектов в период между серединой 2008 г. и серединой 2010 г. выглядела следующим образом (табл. 2).

Таблица 2

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2008–2010 гг.

Дата	Всего*	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
на 1 июля 2008 г.*	77461**	9864	62571	3930	1089
на 1 января 2009 г.*	75878**	9144	61831	3795	1101
на 1 июля 2009 г.*	77082**	8706	63019	4007	1350
на 1 января 2010 г.*	76658**	8122	63087	4089	1360
на 1 июля 2010 г.*	74867**	7230	61493	3915	2229

* учет федерального имущества приводится в соответствие с постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества»;

** включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находятся в совместной государственной и иностранной собственности.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в I полугодии 2008 г. (с. 87), в 2008 г. (с. 7), в I полугодии 2009 г. (с. 7), в 2009 г. (с. 7), в I полугодии 2010 г. (с. 7). М.: Росстат, 2008–2010 гг., расчеты Института Гайдара.

Как следует из табл. 2, общая численность организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилась за два года (между 1 июля 2008 г. и 1 июля 2010 г.)¹ на 3,3% (или почти на 2,6 тыс. ед.), составив на 1 июля 2010 г. около 74,9 тыс. ед.

Основным фактором, обеспечившим достижение такого результата, стало уменьшение количества унитарных предприятий на 26,7% (или более чем на 2,6 тыс. ед.). Гораздо менее масштабным было сокращение количества учреждений – всего на 1,7% (или почти на 1,1 тыс. ед.). Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности, на 1 июля 2010 г. осталось практически тем же, что и двумя годами ранее. При этом вдвое выросла численность хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору. Прирост их количества составил более 1140, в результате чего на 1 июля 2010 г. оно составило более 2,2 тыс. ед., что является историческим максимумом за все 2000-е гг.

При этом необходимо отметить, что указанные тенденции в основном проявились в рамках временного интервала, по которому имеются последние статистические данные (период между серединой 2009 г. и серединой 2010 г.), поскольку общая численность организаций, относящихся к государственному сектору, на 1 июля 2009 г. мало отлича-

¹ Выбор 1 июля 2008 г. в качестве базы сопоставления вызван ее близостью к моменту начала кризиса в сентябре 2008 г., а также тем, что общая численность организаций, относящихся к государственному сектору, на середину 2008 г. и 2009 г. была примерно такой же, что и на начало 2001 г. (более 77 тыс. ед.). Правда, на тот момент в ее структуре гораздо больший удельный вес занимали унитарные предприятия, а доля учреждений была, соответственно, существенно меньше. К тому же хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, до середины 2003 г. вовсе не были представлены в статистической отчетности.

лась от соответствующей величины на 1 июля 2008 г., из всех видов юридических лиц сокращение в этот период коснулось только унитарных предприятий.

В то же время за год между серединой 2009 г. и серединой 2010 г. общая численность организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилась почти на 3% (или более чем на 2,2 тыс. ед.). Сократилось количество субъектов по всем видам юридических лиц, за исключением хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

Основным фактором, обеспечившим достижение такого результата, стало уменьшение количества унитарных предприятий на 17% (или почти на 1,5 тыс. ед.). Гораздо менее масштабным было сокращение количества учреждений – всего на 2,4%, хотя по абсолютной величине сокращение было примерно таким же, как и по унитарным предприятиям. Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности, уменьшилось на 2,3% (или менее чем на 100 ед.). При этом нельзя не отметить очень значительный рост (почти в 1,7 раза) численности хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору. Прирост их количества составил без малого 900 ед.

Кризис 2008–2009 гг. сделал актуальным ответ на вопрос о том, как он повлиял на присутствие государства в экономике в качестве производителя товаров (работ, услуг). Мониторинг, проводимый Росстатом, лишь частично подтверждает мнение о возрастании удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности (табл. 3).

Таблица 3

Доля государственного сектора в 2007–2010 гг., %

Показатель	2007 г.	2008 г.	2009 г.	I полугодие 2010 г.
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами:				
– добыча полезных ископаемых	12,8	13,5	11,5	10,2
– добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	11,8	13,2	11,3	9,0
– обрабатывающие производства	8,4	8,5	9,5	8,5
– производство и распределение электроэнергии, газа и воды	11,4	13,0	14,0	18,0
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	4,0	3,6	3,8	3,9
Пассажирооборот организаций транспорта*	65,9	63,9	63,2	55,3
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	72,9	71,1	76,6	78,2
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	94,6	94,3	93,8	92,6
Услуги связи**	9,8	9,9	13,9	13,9
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	72,4	72,6	74,4	71,1
Объем платных услуг, оказанных населению	16,4	16,3	16,5	18,8
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования***	19,5/	21,5/	22,8/	21,8/
Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за вычетом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	10,2	9,8	10,6	17,2
Среднесписочная численность работников	24,9	24,0	24,6	24,9

* без организаций городского электрического пассажирского транспорта;

** выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за вычетом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей);

*** в числителе без учета субъектов малого предпринимательства.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2007 г. (с. 9, 42, 90–91, 92, 103, 134, 136, 143–144, 164), в 2008 г. (с. 13, 43, 45–46, 47, 53, 61–63, 67–68, 88), в 2009 г. (с. 13, 45, 47–48, 49, 52, 60–62, 66–67, 87), в I полугодии 2010 г. (с. 13, 44, 46–47, 48, 51, 54–56, 60–61, 81). М.: Госкомстат России (Росстат), 2007–2010 гг., расчеты Института Гайдара.

Однако, как следует из *табл. 3*, в 2009 г. и I полугодии 2010 г., как и на протяжении всех 2000-х гг., наблюдался незначительный вес государственного сектора по большинству показателей (не более 10–15%). Несколько большей его доля была по инвестициям (более 15–20%) и занятости (24–25%), а значимыми исключениями оставались только транспортные перевозки (более 60–90% в зависимости от показателя) и внутренние затраты на исследования и разработки (более 70%).

При всем этом официальная статистика отметила некоторое повышение удельного веса государственного сектора в 2009–2010 гг. по сравнению с 2007–2008 гг. в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, по услугам связи, в инвестициях в основной капитал, объеме платных услуг населению и по такому обобщенному финансовому показателю, как выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за вычетом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)¹.

В то же время в добыче полезных ископаемых (прежде всего топливно-энергетических) доля государственного сектора упала. В результате в первом полугодии 2010 г. вклад госсектора в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых впервые после 2007 г. опустился ниже 10%. Та же тенденция начала просматриваться по пассажирообороту транспортных организаций и внутренним затратам на исследования и разработки.

Если рассматривать ситуацию на более детальном уровне, то по итогам 2008–2009 гг. всего по нескольким видам деятельности позиции госсектора являются преобладающими (грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге, лесовосстановление, кальцированная сода).

В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением добычи поваренной соли, производства этилового спирта из пищевого сырья, железнодорожных шпал широкой колеи, некоторых видов продукции машиностроения (тракторные сеялки (2008 г.), гражданские вертолеты (2009 г.), магистральные грузовые вагоны, радиоприемные устройства), всех видов платных услуг, где доля госсектора все же не превышала половину.

Та же картина наблюдалась и в I полугодии 2010 г., за исключением того, что вклад госсектора в добычу поваренной соли, включая морскую воду и солевые растворы, опустился менее 10%, а в производстве широкополосных радиоприемников, не работающих без внешнего источника питания, и вертолетов, напротив, превысил половину общего объема выпускаемой продукции этих видов.

Вместе с тем следует указать на **три важных фактора**, которые необходимо принимать во внимание при количественной оценке государственного сектора.

Один из них заключается в *степени полноты учета собственности органов публичной власти*. К числу заметных событий можно отнести опубликованную в марте 2010 г. информацию Росимущества о том, что впервые с 1991 г. реестр государственного имущества можно считать сформированным.

Эта информация хорошо иллюстрирует реальное качество администрирования экономической политики, проводимой государством, причем в части, относящейся к его непосредственным функциям. Достаточно сказать, что с момента утверждения Положения об учете федерального имущества и ведении реестра федерального имущества

¹ Впрочем, данные по итогам первого полугодия 2010 г. для этого показателя, как и для производства и распределения электроэнергии, газа и воды, платных услуг населению, должны быть подкреплены данными за текущий год в целом.

постановлением правительства РФ от 3 июля 1998 г. № 696¹ прошло около 12 лет, не говоря уже об острой необходимости располагать такой информацией еще в первой половине 1990-х гг., по крайней мере к моменту завершения чековой приватизации в середине 1994 г., когда приватизационный процесс еще оставался довольно интенсивным. При всем этом полнота сформированного к настоящему времени реестра вызывает вопросы, поскольку само Росимущество признает, что порядка 1,5 тыс. юридических лиц не предоставили информацию о наличии в собственности федерального имущества.

Проблему полноты учета федерального имущества хорошо иллюстрирует сопоставление данных, публиковавшихся Росимуществом и Минэкономразвития РФ (табл. 4).

Таблица 4

Динамика учета объектов в реестре федерального имущества

Дата	На бумажных носителях	В том числе	
		в электронном виде	% от количества учтенных на бумажных носителях
на 5 сентября 2007 г.	1 293 788		
на 1 января 2009 г.	701 361*	14 096	2,0
на 15 февраля 2010 г.	1 304 302	1 273 759	93,9
на 15 мая 2010 г.	1 369 741	1 367 128**	99,8
на 15 сентября 2010 г.	1 483 856	1 482 266	99,9

* в то же время в отчете Росимущества о деятельности за 2008 г. указано, что по состоянию на 1 января 2009 г. в реестре содержались сведения о следующем имуществе, принадлежащем правообладателям на соответствующем вещном праве: 354 085 объектов недвижимости и 240 365 объектов движимого имущества (без учета хозяйственных обществ, находящихся в федеральной собственности, и АО, в отношении которых используется специальное право на участие в их управлении «золотая акция»);

** по состоянию на 7 июня 2010 г.

Источники: www.rosim.ru, www.economy.gov.ru, Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 г. М., 2009.

Так, указанное Росимуществом количество объектов, учтенных в реестре федерального имущества на начало 2009 г., по данным Минэкономразвития РФ, было учтено в нем по состоянию на 5 сентября 2007 г. (с 6 сентября 2007 г. учет федерального имущества, ведение его реестра и предоставление информации из него осуществляется в соответствии с Положением об учете федерального имущества, утвержденного постановлением правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447). К началу лета 2010 г., по данным Минэкономразвития РФ, завершен переучет федерального имущества, внесенного в государственную базу данных федерального имущества на момент вступления в силу постановления правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447, на бумажных носителях.

Большая работа была проделана за истекшие годы по отображению соответствующих сведений в электронном виде с их внесением в Автоматизированную систему учета федерального имущества, в результате чего в 2010 г. достигнут близкий к полному охват сведений на бумажных носителях их электронным отображением.

Несомненно, что проблема полноты учета относится и к имуществу, находящемуся в собственности субъектов РФ и органов местного самоуправления, хотя можно допустить, что сама логика кризиса, необходимость исполнения большого объема возложенных на них функций и обязательств в контексте состоявшегося в середине 2000-х гг.

¹ Утратило силу в связи с принятием постановления правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», в соответствии с которым приводится учет федерального имущества на основании нового положения.

разграничения полномочий между уровнями власти должна была противодействовать увеличению масштабов региональной и муниципальной собственности.

Другой фактор связан со *сложностью оценки удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях*, поскольку данные Росстата, базирующиеся на его определении, содержащемся в документах правительства, не полностью отражают реальную ситуацию в российской экономике.

На основании постановления правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в обновленной редакции указанного документа, принятой постановлением правительства РФ от 30 декабря 2002 г. № 939) в его состав включаются хозяйствующие субъекты четырех основных типов на федеральном и региональном уровне:

- государственные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (казенные);
- государственные учреждения;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

При этом необходимо отметить, что данное определение государственного сектора имеет целый ряд недостатков. В их числе можно назвать следующие:

- вне его рамок остались коммерческие и некоммерческие организации с участием федеральных и региональных унитарных предприятий, по крайней мере, те из них, где доля унитарных предприятий превышает 50%;
- как показывает практика, для осуществления контроля над хозяйственным обществом не обязательно иметь более 50% акций (долей). Корректнее говорить о более чем половине голосующих акций, что весьма актуально для тех предприятий, где в ходе массовой приватизации 1992–1994 гг. четвертая часть капитала бесплатно передавалась коллективу в качестве привилегированных акций (как и по первому варианту льгот при акционировании), но ограничения на приватизацию, вызванные отраслевой спецификой (например, оборонная промышленность), требовали сохранения в государственной собственности контрольного пакета акций. В итоге размер закрепляемого за государством пакета составлял 38% уставного капитала, но более половины голосующих акций¹;
- вне государственного сектора остались хозяйственные общества, где совокупная доля казны и хозяйственных обществ, в которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности, превышает половину капитала, хотя взятые в отдель-

¹ Примером такого рода является телекоммуникационный холдинг «Связьинвест». Его структурное реформирование, завершившееся еще в первой половине 2000-х гг., происходило посредством объединения дочерних компаний через создание на уровне соответствующих федеральных округов 7 межрегиональных компаний («Центртелеком», «Северо-Западный Телеком», «ВолгаТелеком», Южная телекоммуникационная компания, «Уралсвязьинформ», «Сибирьтелеком», «Дальсвязь») и последующее присоединение к ним 65 региональных акционерных обществ электросвязи. Во всех этих 7 АО, как и в «Ростелекоме», доля холдинга составляет около 51% голосующих акций, хотя и менее половины уставного капитала. При этом в капитале трех региональных компаний («Центртелеком», «Северо-Западный Телеком», «Уралсвязьинформ») имелись небольшие пакеты акций (менее 10%), принадлежащие напрямую государству.

ности доли казны и хозяйственных обществ с преобладанием государственного капитала составляют меньше 50%¹;

– то же самое относится и к хозяйственным обществам, где в совокупности более половины капитала принадлежит казне и хозяйственным обществам, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, т.е. тех, где доля государства в уставном капитале превышает половину, хотя взятые в отдельности их доли составляют меньше половины, а также когда контроль над хозяйственным обществом может быть обеспечен сложением долей хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, и контролируемых ими хозяйственных обществ;

– нет прозрачности с дочерними и зависимыми компаниями, входящими в бизнес-группы, сложившиеся вокруг организаций государственного сектора, где контроль осуществляется опосредованно, через несколько уровней («внучки», «правнучки» и т. п.) или участия в капитале, меньшего, чем 50%.

Очевидное отсутствие прозрачности прав собственности на то или иное предприятие и наличие многоступенчатой, включающей несколько уровней, системы корпоративного контроля в государственных компаниях (по аналогии с частными) делает актуальными специальные прикладные исследования в части расчета удельного веса государства в экономике.

Исходя из всего вышесказанного, определение возможных ориентиров по степени государственного участия как в экономике в целом, так и в отдельных отраслях является нетривиальной задачей с учетом небольшого удельного веса государственного сектора, фиксируемого в настоящее время официальной статистической отчетностью, его предположительной концентрацией на нижних этажах «агентских цепочек» внутри конкретных компаний, а также формально негосударственным характером собственности на активы государственных корпораций.

Наконец, пока невозможно дать объективную и надежную количественную оценку того опосредованного влияния, которое оказывают *контролируемые государством банки и институты развития*, выступающие в качестве его агентов при оказании поддержки тем ли иным компаниям.

Напомним, что в качестве основных каналов косвенного усиления имущественных позиций государства вследствие запуска специальных программ по оказанию экстренной поддержки российским компаниям и банкам осенью 2008 г. рассматривались:

– возможность получения ГК «Внешэкономбанк» (ВЭБ) в собственность пакетов акций, заложенных по программе рефинансирования внешней задолженности ряда компаний топливно-энергетического комплекса, строительства, транспорта и связи, горно-рудной промышленности, микроэлектроники, металлургии и других отраслей (общая сумма предоставленных кредитов 10 организациям – 11,6 млрд долл., притом что сумма одобренных кредитов на конец I квартала 2009 г. составляла 14,33 млрд долл., а изначально планировалась величина в 50 млрд долл. за счет размещения на депозите в ВЭБе валютных резервов ЦБ РФ)²;

¹ Так, в уставном капитале «Газпрома» даже после реализации в 2004–2005 гг. схемы по доведению доли государства до контрольной величины его контроль достигается опосредованно с использованием других компаний, где оно выступает в роли акционера напрямую («Роснефтегаз» и «Росгазификация»).

² www.veb.ru.

– сохранение в собственности государства по итогам реализации программы поддержки фондового рынка акций и облигаций, приобретенных на нем через ВЭБ за счет средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) (изначально предполагалось выделить по 175 млрд руб. в 2008–2009 гг., суммарно – 350 млрд руб.);

– дальнейшая экспансия государственных корпораций (несмотря на частичное изъятие выделенных финансовых ресурсов);

– переход частных активов к госбанкам под выданные кредиты и путем прямых приобретений, продолжение формирования государством холдингов;

– увеличение доли государства в банковском капитале в рамках программы рекапитализации банковской системы (40 млрд долл.)¹.

По целому ряду имеющихся признаков можно заключить, что потенциал возможного косвенного расширения госсектора банками и институтами развития, выступающими в качестве агентов государства при оказании поддержки тем или иным компаниям, в большой мере остается нереализованным по причине достаточно лояльного отношения к ним.

В пользу этого свидетельствуют, в частности, пролонгация в первой половине октября 2009 г. кредитов, выданных для погашения внешнего долга компаниям «Газпромнефть», «Ситроникс», Evraz Group, «Русал», ГК «ПИК» и Altimo, досрочный возврат в декабре 2009 г. Внешэкономбанком Министерству финансов РФ 175 млрд руб., выделенных осенью 2008 г. из Фонда национального благосостояния (ФНБ) для поддержки фондового рынка (при выплате 13,27 млрд руб. в качестве начисленных процентов по депозиту), и начало погашения кредитов, предоставленных ГК «ВЭБ» ряду российских частных компаний для рефинансирования их внешней задолженности. По состоянию на начало 2010 г. объем портфеля кредитов, выданных ВЭБом для этих целей, сократился до 7,8 млрд долл.² При этом реципиенты средств ВЭБа осуществляют перекредитование в других госбанках. Так, 30 сентября 2010 г. Сбербанк предоставил «Русалу» кредит на 4,6 млрд долл. до декабря 2013 г. с возможностью продления еще на полтора года для рефинансирования займа перед ВЭБом. Эти средства полностью покрывают имеющуюся задолженность. Напомним, что кредит ВЭБа на сумму 4,5 млрд долл. был выдан в ноябре 2008 г. для погашения займа, полученного в апреле 2008 г. у синдиката западных банков на покупку 25% плюс 2 акции ГМК «Норильский никель»³.

¹ Ключевым из всего этого пакета для влияния на регулирование отношений собственности являлся вопрос о том, какую политику будет проводить ГК «Внешэкономбанк» (ВЭБ), начавшая с осени 2008 г. рефинансирование внешней задолженности ряда крупнейших российских частных компаний. В связи с тем что предоставленные им кредиты являлись краткосрочными, в этой связи вставал вопрос о возврате предоставленных средств, а в противном случае – о непростом выборе между предоставлением новых средств, реструктуризацией задолженности (де-факто пролонгации срока, на который предоставлялись кредиты), инициированием процедур банкротства или получением прав собственности на заложенные активы.

При этом с чисто формальной точки зрения нельзя было бы говорить о явной национализации, поскольку в федеральной казне дополнительного имущества не появляется, а ВЭБ, являясь государственной корпорацией, относится к некоммерческим организациям.

Перед аналогичной дилеммой встали и крупнейшие банки с долей государства, получившие его финансовую поддержку.

² www.veb.ru, 20.07.2010.

³ При этом сам Сбербанк считает свой кредит «Русалу», в отличие от займа ВЭБа, коммерческой операцией. Прямые инвестиции, № 11 (103), 2010. С. 69–70.

Таким образом, все вышесказанное позволяет – с известными оговорками – сделать вывод о том, что Россия избежала антикризисной национализации в узком смысле этого понятия, тогда как масштабы этого явления в более широком понимании при учете активности хозяйствующих субъектов с участием государства, которая исключает появление новых объектов непосредственно в казне, остаются не вполне ясными.

Тем не менее большинство экспертных оценок сходится в том, что доля государства в экономике России возросла как в результате действий компаний смешанного сектора на рынке корпоративного контроля, так и вследствие косвенных антикризисных мер государства. В частности, усилилось косвенное влияние контролируемых государством банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации антикризисных мероприятий, причем масштабы этого процесса (и потенциал дальнейшего роста государственного влияния) остаются не вполне ясными.

Данные табл. 5 весьма показательны с точки зрения динамики, однако применительно к масштабам госсектора России представляются заниженными. По имеющимся оценкам («Тройка Диалог», 2008), федеральные и региональные власти контролировали примерно 40% рыночной капитализации российского фондового рынка в конце 2007 г. по сравнению с 24% в 2004 г. К началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила порядка 40–45%. В 2009 г. этот показатель оценивался различными экспертами в пределах 50%.

Таблица 5

Доля частного сектора в ВВП в странах с переходной экономикой¹

Страна	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Центральная Европа																				
Чехия	10	15	30	45	65	70	75	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80	н/д	н/д
Венгрия	25	30	40	50	55	60	70	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
Польша	30	40	45	50	55	60	60	65	65	65	70	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Словакия	10	15	30	45	55	60	70	75	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
Словения	15	20	30	40	45	50	55	60	60	60	65	65	65	65	65	65	65	70	70	70
Балтия																				
Эстония	10	10	25	40	55	65	70	70	70	75	75	75	80	80	80	80	80	80	80	80
Латвия	10	10	25	30	40	55	60	60	65	65	65	65	70	70	70	70	70	70	70	70
Литва	10	10	20	35	60	65	70	70	70	70	70	70	75	75	75	75	75	75	75	75
Юго-Восточная Европа																				
Болгария	10	20	25	35	40	50	55	60	65	70	70	70	70	75	75	75	75	75	75	75
Румыния	15	25	25	35	40	45	55	60	60	60	60	65	65	65	70	70	70	70	70	70
СНГ																				
Россия	5	5	25	40	50	55	60	70	70	70	70	70	70	70	70	65	65	65	65	65
Украина	10	10	10	15	40	45	50	55	55	55	60	60	65	65	65	65	65	65	65	65

* с 2008 г. данные по Чехии не включаются в отчет ЕБРР по переходным экономикам.

Источник: European Bank for Reconstruction and Development. Transition Reports.

¹ По методике, принятой в ЕБРР, доля «частного сектора в ВВП» рассчитывается на основании статистических данных, полученных из официальных (государственных) и неофициальных источников. В эту долю входит доход, полученный зарегистрированными частными компаниями от официально учитываемой деятельности, а также доход от официально не учитываемой деятельности при наличии надежной информации о нем. Под частными компаниями здесь понимаются все предприятия, контрольный пакет акций которых находится в собственности частных физических и юридических лиц.

Таким образом, кризис вновь высветил проблемы определения границ государственного сектора в российской экономике и его управляемости, а также стимулировал обсуждение возможности запуска новой «большой приватизации». В любом случае актуальным становится вопрос об активизации государственной политики в сфере приватизации.

6.1.2. Текущая приватизационная политика

Утвержденный в конце ноября 2009 г. правительством РФ Прогнозный план приватизации на 2010 г. включал акции 449 АО, а также 56 объектов иного имущества государственной казны Российской Федерации, в том числе объекты недвижимого имущества, морские и речные суда.

В середине марта 2010 г. приватизационная программа была существенно расширена. В ней в качестве объектов приватизации были определены 230 ФГУПов, чего не было в первоначальной версии документа, более чем в полтора раза (до 690 ед.) увеличилось количество АО, пакеты акций которых будут предлагаться для реализации, в несколько более скромной пропорции (до 74 ед.) увеличилось включенных в план приватизации объектов казны.

Сопоставляя приведенные данные, характеризующие Прогнозный план (программу) приватизации на 2010 г., с базовыми параметрами приватизационных программ в предыдущие годы, можно констатировать, что в изначальном варианте она не слишком отличалась от предыдущих программ (*табл. б*).

После некоторой паузы, связанной в первую очередь с мировым финансовым кризисом, в истекшем году произошла серьезная активизация приватизационного процесса. По предварительным данным Росимущества, за 2010 г. состоялась продажа 132 пакетов акций (долей) хозяйственных¹.

Таким образом, количество реализованных пакетов акций по сравнению с 2009 г. увеличилось в 2,5 раза. Вместе с тем при сопоставлении с результатами, достигнутыми в предшествующие годы (включая 2008 г.), итоги выполнения программы приватизации на 2010 г. по этому показателю выглядят довольно скромно.

Высокие финансовые результаты, полученные в 2010 г., во многом оказались возможны благодаря продаже государственного пакета акций (13,1%) ОАО «Росгосстрах» с перечислением в федеральный бюджет денежных средств в размере 8,675 млрд руб., что, вероятно, является крупнейшей приватизационной сделкой с 2005 г., состоявшейся, однако, при равенстве начальной и продажной цены². Сопоставима с ней и продажа полного госпакета акций ОАО «Мосметрострой» за 7,559 млрд руб., но в этом случае продажная цена более чем втрое превысила начальную.

Помимо этого в числе крупных приватизационных сделок можно отметить продажи госпакетов акций ОАО «Научно-исследовательский тракторный институт НАТИ (Москва, 100%) за 1278 млн руб., «Тыретский солерудник» (Иркутская область, 100%) за 660,667 млн руб., «Искитимцемент» (Новосибирская область, 25,5%) за 651,858 млн руб., «НИИ ВОДГЕО» (Москва, 100%) за 617,996 млн руб., «Завод по производству труб большого диаметра» (25% плюс 1 акция) за 258,4 млн руб., «Научно-производственное

¹ <http://www.rosim.ru>, 30 декабря 2010 г.

² <http://www.prime-tass.ru>, 13 декабря 2010 г.

объединение «Наука» (Москва, 20,41%) за 211,134 млн руб., «Издательско-полиграфическое предприятие «Алтай» (Барнаул, 100%) за 145,6 млн руб. Почти во всех этих случаях наблюдалось незначительное превышение продажной цены над начальной или их равенство. Некоторым исключением стала продажа полного госпакета акций «НАТИ», начальная цена которого выросла примерно на 20%.

Таблица 6

Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций во второй половине 2000-х гг.^а

Период	ФГУПы, ед.		ОАО, ед.	
	запланировано к приватизации ^б	приватизировано ^в	запланировано к приватизации ^б	продано пакетов акций АО
2006	885	...	383	356 ^г
2007	368	377	911	377 ^а
2008	440	213	404	209 ^е
2009	235	316+256 ^ж	291	52 ^з

^а без учета пакетов акций ЗАО, долей в уставном капитале ООО и объектов иного федерального имущества;

^б в изначально утвержденных версиях прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества (без учета активов, переходящих из планов (программ) предыдущего года);

^в завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации;

^г расчетная величина, исходя из данных Отчета ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 году»;

^д без учета 523 пакетов акций, по которым объявлены торги, которые состоятся в 2008 г.;

^е включая 135 пакетов акций, продажи которых были объявлены в соответствии с программой приватизации предыдущего 2007 г., но без учета 268 продаж, подведение итогов которых было запланировано на 2009 г.;

^ж количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны РФ в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом;

^з включая 26 пакетов акций, продажи которых были объявлены в соответствии с программой приватизации предыдущего 2008 г., но без учета 221 АО, по которым приватизационные мероприятия в части организации и проведения продаж продолжаются в 2010 г.

Источники: Отчет ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 году». М., 2008; Отчет о деятельности ФАУФИ за 2008 год. М., 2009; Интервью с заместителем руководителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом Ю.М. Медведевым. «Российская газета» от 30 марта 2010 г.; Отчет о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 год. М., 2010.

Впрочем, имелись и примеры повышенной активности претендентов. Так, на прошедших 30 сентября аукционах акции ОАО «Хабаровская компания по иностранному туризму и коммерции «Интур-Хабаровск» были проданы с превышением от начальной цены на 60%, акции ОАО «Суводский лесопункт» (Кировская область) проданы с превышением почти на 90% от начальной цены аукциона, так же были проданы 100% акций ОАО «Дагестанский государственный научно-исследовательский и проектно-изыскательский институт по землеустройству». В итоге Росимущество пополнило бюджет РФ еще на 118,55 млн руб. Также в числе наиболее успешных продаж сентября Росимущество называло реализацию государственных пакетов акций ОАО «Торговая

компания «Уралювелир-маркет» (Екатеринбург), «Алтайвзрывпром» (Барнаул), «Котласхлеб» (Архангельская обл.)¹.

Очевидный спад приватизации во время финансово-экономического кризиса высветил несовершенство предусмотренных законодательством приватизационных механизмов и процедур, являвшихся определенным препятствием для повышения темпов и эффективности приватизации федерального имущества и в период экономического роста.

Отсюда закономерно вытекали подготавливаемые еще с 2005 г. Минэкономразвития РФ и Росимуществом предложения по внесению соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации, ориентированных на расширение временного горизонта приватизационной программы на плановый период с целью обеспечения непрерывности приватизации и оптимизации управленческих решений в этой сфере². Их практическим воплощением стал Федеральный закон от 31.05.2010 г. № 106-ФЗ, которым в действующий закон о приватизации были внесены многие важные изменения и дополнения³.

Осенью 2010 г. было объявлено о новой масштабной программе «большой приватизации» с необычным для всей новейшей российской истории временным горизонтом в 5 лет (на 2011–2015 гг.) и внушительным размахом (около 900 предприятий и компаний, включая крупнейшие). Несмотря на возобновление экономического роста, в отличие от предшествующего года, когда российская экономика развивалась в условиях кризиса, очередная программа приватизации была принята только в самом конце ноября, как и в 2009 г.⁴.

Утвержденные в итоге распоряжением правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. были разработаны с учетом увеличения планового периода действия Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от одного года до трех лет), исходя из недавних изменений, внесенных в действующий закон о приватизации, а также из результатов проводимой федеральными органами исполнительной власти работы по оптимизации состава федерального имущества.

В документе приватизация определяется *в качестве одного из инструментов «достижения целей перехода к инновационному социально ориентированному развитию экономики»*.

Утвержденная приватизационная программа состоит из двух разделов.

В первом изложены основные принципы и установки правительства, а также планы по приватизации 10 крупнейших компаний, решение по каждому из которых в отношении времени и способа продажи будет приниматься отдельно на уровне правительства.

В числе компаний, где государство планирует на протяжении последующих 5 лет (2011–2015 гг.) уменьшение своей доли в капитале путем продажи пакетов акций различной величины, рассматриваются «Роснефть», «Русгидро», ФСК, «Совкомфлот»,

¹ <http://www.rosim.ru>.

² См п. 5, а также ежегодный обзор ИЭПП «Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 27)» (П. 4.8.1. Развитие современного законодательства о приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации. С. 499–510).

³ Более подробно пакет поправок в закон о приватизации и некоторые другие новации рассматриваются в разделе 5.1.5.

⁴ В предыдущие 6 лет это происходило обычно в конце лета – начале осени.

РЖД, Объединенная зерновая компания (ОЗК), «Росагролизинг», а также ВТБ, Сбербанк, Россельхозбанк. При этом необходимо отметить, что почти во всех вышеперечисленных компаниях государство должно сохранить за собой корпоративный контроль, а речь идет о продаже преимущественно блокирующих и миноритарных пакетов акций.

Во втором разделе содержится перечень объектов, планируемых к приватизации в обычном порядке (114 ГУПов, 844 АО, включая 35 ЗАО, 10 ООО и 73 объекта иного имущества казны РФ, в том числе объекты недвижимости, морские и речные суда), подобно тому, как это происходило в последние несколько лет.

По максимуму доходы от приватизации в Прогнозном плане оцениваются в размере около 1 трлн руб. в течение 2011–2013 гг. с учетом рыночной конъюнктуры и в случае принятия правительством РФ отдельных решений о приватизации акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность. Без их учета доходы от приватизации в 2011 г. оцениваются всего лишь в 6 млрд руб., а в 2012 г. и 2013 г. – по 5 млрд руб.

Сейчас довольно сложно говорить о реальности достижения заявленных ориентиров, имея в виду конкретную величину приватизационных доходов федерального бюджета. При этом стоит отметить, что за весь период экономического роста только единожды она приблизилась к 100 млрд руб. в 2003 г., хотя трижды (в 2003–2004 гг. и 2007 г.) наблюдалось превышение данной величины совокупными доходами от приватизации (продажи) и использования государственного имущества (т. е. с учетом дивидендов по госпакетам акций, арендной платы и т. п.). Проблема заключается в том, как при этом избежать распродажи государственных активов по бросовым ценам. Здесь имеется определенное противоречие: в период экономического кризиса у государства действительно возникает соблазн быстрее избавляться от своего имущества, но выручить за него хорошие средства можно лишь в условиях благоприятной экономической конъюнктуры, тогда как при профиците бюджета приватизационные доходы не особенно и нужны.

Поэтому при серьезном ухудшении макроэкономической ситуации (например, вследствие наступления второй волны кризиса или глобальной рецессии) реализация приватизационной программы окажется под большим вопросом. В любом случае приватизация (в силу невозобновляемости источника и одномоментности сделок) может лишь на время улучшить состояние бюджетной системы.

6.1.3. Структура государственного сектора и основные хозяйствующие субъекты

Подобно приватизационным программам предыдущих трех лет Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг., утвержденные распоряжением правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р, содержат данные о численности унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале только на начало календарного года. Поэтому достаточной информации, чтобы объективно судить о динамике этих составляющих государственного сектора именно в 2010 г., нет.

Рассмотрим более подробно изменения, которые произошли внутри основных категорий хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности в 2009 г.

Федеральные государственные унитарные предприятия

Ниже (табл. 7) представлены динамика и отраслевая структура ФГУПов в 2006–2009 гг. Общее количество унитарных предприятий федеральной собственности за 2009 г. уменьшилось на 6,6% (или почти на 250 ед.), составив около 3,5 тыс. ед. к началу 2010 г. Такой масштаб сокращения субсектора ФГУПов резко контрастирует с уменьшением количества хозяйствующих субъектов данной организационно-правовой формы в предыдущем, 2008 г., когда оно сократилось почти на 2 тыс. ед.

Таблица 7

Динамика и отраслевая структура федеральных государственных унитарных предприятий в 2006–2009 гг.

Отрасль	На 1 июня 2006 г.		На 1 января 2007 г.		На 1 января 2008 г.		На 1 января 2009 г.		На 1 января 2010 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроизводственная сфера	1817	25,3	1670	25,6	1151	20,2	988	26,25	1424	40,5
Промышленность	1624	22,6	1539	23,55	1744*	30,5	476	12,65	653	18,55
– машиностроение	660	9,2	634	9,7	...	...	...	...	292	8,3
– лесная промышленность	...	...	...	...	...	...	...	...	94	2,7
– легкая промышленность	187	2,6	179	2,7	...	...	...	...	59	1,7
– пищевая промышленность	55	0,75	51	0,8	...	...	...	...	27	0,75
– промышленность строительных материалов	55	0,75	49	0,8	...	...	...	...	...	...
– химическая промышленность	34	0,5	33	0,5	...	...	...	...	47**	1,3
– металлургическая промышленность	30	0,4	28	0,4	...	...	...	...	14	0,4
– иная промышленность	603	8,4	565	8,65	...	...	...	...	120	3,4
Сельское хозяйство	913	12,7	826	12,65	618	10,8	611	16,2	410	11,65
Строительство	752	10,5	668	10,2	...	...	300	8,0	252	7,2
Транспорт и связь	612	8,55	536	8,2	409	7,2	249	6,6	338	9,6
Лесное хозяйство	53	0,75	49	0,75	37	0,65	...	...	...	...
Прочие отрасли	1407	19,6	1245	19,05	1750	30,65	1141	30,3	440	12,5
Всего	7178	100,0	6533	100,0	5709	100,0	3765	100,0	3517	100,0

* промышленность и строительство, вместе взятые;

** химическая и нефтехимическая промышленность.

Источники: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2010 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; расчеты Института Гайдара.

На начало 2010 г. самой многочисленной группой в отраслевой структуре ФГУПов являлись предприятия непроизводственной сферы (40,5% общего количества ФГУПов). Достаточно существенным было представительство промышленности (18,55%), сельского хозяйства (11,65%) и блока прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию (12,5%). 9,6% ФГУПов относилось к транспорту и связи, а 7,2% – к строительству.

Основной тенденцией изменений в отраслевой структуре ФГУПов в 2009 г. было резкое уменьшение абсолютного количества и доли предприятий прочих отраслей. Ес-

ли на начало 2009 г. на них в совокупности приходилось 30,3% всех унитарных предприятий федеральной собственности, то год спустя – всего 12,5%. Также заметно сократилась доля предприятий сельского хозяйства (более чем на 4,5 п.п.). Сокращение доли строительства оказалось незначительным – с 8% до 7,2%.

При этом существенно вырос удельный вес отраслей непроизводственной сферы (более чем на 14 п.п.), промышленности (почти на 6 п.п.), транспорта и связи (на 3 п.п.). Стоит отметить рост абсолютного количества ФГУПов непроизводственной сферы (в 1,44 раза, или почти на 440 ед.) и промышленности (в 1,37 раза, или почти на 180 ед.), тогда как в блоке прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию, и сельском хозяйстве оно сократилось примерно на 700 и 200 ед. соответственно.

В итоге абсолютное количество унитарных предприятий непроизводственной сферы на начало 2010 г. оказалось большим, чем двумя годами ранее, по всем же остальным отраслям оно было меньшим. Если сопоставить количество ФГУПов по отдельным отраслям промышленности на начало 2010 г. с тем, что имелось на начало 2007 г.¹, то можно констатировать практически повсеместное сокращение².

Акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности

Прежде всего необходимо отметить, что к началу 2010 г. по сравнению с началом 2009 г. численность АО, акции которых находятся в федеральной собственности, сократилась на 11,6% (или почти на 400 ед.), составив 2950 ед. Впервые за все 2000-е гг. их количество оказалось меньше 3 тыс. ед.

Теперь рассмотрим динамику количества акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, в отраслевом разрезе за последние годы более подробно (табл. 8).

Таблица 8

Динамика и отраслевая структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности либо в отношении которых используется специальное право «золотая акция», в 2005–2008 гг.

Отрасль	На 1 июня 2006 г.		На 1 января 2007 г.		На 1 января 2008 г.		На 1 января 2009 г.		На 1 января 2010 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Непроизводственная сфера	356	9,6	405	10,1	638	17,4	383	11,5	1162	39,4
Промышленность	1772	47,6	1797	44,95	1878*	51,1	1583	47,45	674	22,85
– машиностроение	663	17,8	632	15,8	...	...	...	...	245	8,3
– полиграфия	...	...	...	...	...	...	...	...	158	5,35
– лесная промышленность	...	...	...	...	...	...	...	...	35	1,2
– легкая промышленность	27	0,7	29	0,7	...	...	...	...	11	0,4
– пищевая промышленность	141	3,8	127	3,2	...	...	...	...	46	1,55
– промышленность строительных материалов	53	1,4	53	1,35	...	...	...	...	...	...

¹ Внутри отраслевой структуры ФГУПов на начало 2008 г. и 2009 г. отдельные отрасли промышленности не выделялись.

² Исключение составляет химическая промышленность, по которой данные на начало 2010 г. приведены в совокупности с нефтехимией. Кроме того, в данных на начало 2010 г. выделена лесная промышленность, чего не наблюдалось ранее, при отсутствии данных по промышленности строительных материалов.

Окончание таблицы 8

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
– химия	98	2,6	89	2,2	...		...		36	1,2
– металлургия	101	2,7	94	2,35	...		...		31	1,05
– иная промышленность	689	18,5	773	19,35	...		...		112	3,8
Транспорт и связь	396	10,6	353	8,9	397	10,8	280	8,4	269	9,1
Строительство	380	10,2	404	10,1	...	...	234	7,0	160	5,4
Сельское хозяйство	363	9,7	534	13,35	761	20,7	522	15,65	397	13,45
Лесное хозяйство	99	2,7	88	2,2	–	–	...	...
Прочие отрасли	358	9,6	416	10,4	–	–	335	10,0	288	9,8
Всего	3724	100,0	3997	100,0	3674	100,0	3337	100,0	2950	100,0

* включая собственно промышленность и строительство (695 ед., или 18,9%), топливно-энергетический (597 ед., или 16,25%) и военно-промышленный (586 ед., или 15,95%) комплексы.

Источники: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2010 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; расчеты Института Гайдара.

В отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, по состоянию на начало 2010 г. наиболее весомо были представлены предприятия непромышленной сферы (39,4% всех указанных АО). За ними следовали промышленность (около 23%) и сельское хозяйство (около 13,5%). Удельный вес группы прочих отраслей, транспорта и связи, строительства составил менее 10%.

Если говорить о сдвигах в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, в 2009 г., то с уверенностью можно говорить о резком возрастании доли непромышленной сферы (почти в 3,5 раза, с 11,5% до 39,4%). Менее чем на 1 п.п. возрос удельный вес транспорта и связи. При этом вдвое (с 47,5% до 22,9%) сократилась доля промышленности, также уменьшился удельный вес сельского хозяйства (на 2,2 п.п.) и строительства (на 1,6 п.п.). Доля группы прочих отраслей в общей структуре АО с федеральными пакетами акций почти не изменилась (около 10%).

Стоит отметить трехкратный рост абсолютного количества АО, акции которых находятся в федеральной собственности, относящихся к непромышленной сфере (почти на 780 ед.), при сокращении их количества по всем остальным отраслям. В наибольшей степени оно коснулось промышленности (в 2,34 раза, или более чем на 900 ед.) и сельского хозяйства (более чем на 120 ед.).

В итоге абсолютное количество АО с федеральными пакетами акций в непромышленной сфере на начало 2010 г. оказалось большим, чем почти за все предыдущие годы, кроме 2003–2004 гг.

Что касается остальных отраслей, то в них численность АО, акции которых находятся в федеральной собственности, по состоянию на начало 2010 г. была меньшей, чем годом

ранее. Та же картина наблюдалась при сопоставлении их количества по отдельным отраслям промышленности на начало 2010 г. с тем, что имелось на начало 2007 г.¹

Не менее важной характеристикой акционерных обществ с участием государства в капитале является их распределение в зависимости от размера принадлежащей государству доли (табл. 9).

Таблица 9

Динамика и структура акционерных обществ, в капитале которых участвовало государство, в 1999–2008 гг. (включая использование специального права «золотая акция»), исходя из размера доли государства

Дата	Всего		До 25%		От 25 до 50%		От 50 до 100%		100%		«Золотая акция»	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	всего	без акций
1999 г.	3316/ 3896 ^a	100	863	26,0	1601	48,3	470	14,2	382	11,5	580 ^b	
1 января 2001 г.	3524 ^a	100	1746	49,55	1211	34,4	506	14,35	61	1,7	...	...
Август 2001 г.	3949 ^c	100	1843	46,7	1393	35,3	625	15,8	88	2,2	542 ^b	
1 января 2002 г.	4407	100	2270	51,5	1401	31,8	646	14,65	90	2,05	750 ^b	
1 января 2003 г.	4222 ^a	100	2152	51,0	1382	32,7	589	13,95	99	2,35	1076	118
1 июня 2003 г.	4205	100	2148	51,1	1339	31,8	600	14,3	118	2,8	...	...
1 октября 2003 г.	4035	100	2051	50,8	1308	32,4	552	13,7	124	3,1	640	148
1 января 2004 г.	3704	100	1769	47,75	1235	33,35	540	14,6	160	4,3	591	251
1 июня 2004 г.	3905	100	1950	49,9	1183	30,3	499	12,8	273	7,0	...	...
1 марта 2005 г.	4075/ 3791 ^c	100	1697	44,8	1154	30,4	487	12,85	453	11,95	...	284
1 июня 2005 г.	3783/ 3524 ^{a*}	100	1544	43,8	1093	31,0	474	13,5	413	11,7	...	259
1 июня 2006 г.	3724/ 3481 ^{a*}	100	1063	30,5	885	25,4	397	11,4	1136	32,6	...	243
1 января 2007 г.	3997/ 3816 ^{a*}	100	932	24,4	814	21,3	368	9,6	1702	44,6	...	181
1 января 2008 г.	3674	100	771	21,0	645	17,6	269	7,3	1989	54,1	...	...
1 января 2009 г.	3337/ 3047 ³	100	769	23,0	510	15,3	200	6,0	1858	55,7	...	136
1 января 2010 г.	2950/ 2646 ^a	100	697	23,6	358	12,1	138	4,7	1757	59,6	...	...

^a 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;

^b общее количество АО с использованием специального права «золотая акция» без выделения количества тех, где при этом у государства нет пакетов акций;

³ акционерные общества, не считая 48 долей и пакетов акций в зарубежных компаниях; имеются также данные о том, что России принадлежит 119 долей, паев и пакетов акций в зарубежных компаниях с балансовой стоимостью 1,4 млрд долл.;

¹ В отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, на начало 2008 г. и 2009 г. отдельные отрасли промышленности не выделялись.

^г данные проекта программы приватизации на 2002 г., представленной Минимуществом РФ в правительство, в то же время, по данным Реестра Минимущества РФ, на 1 сентября 2001 г. в федеральной собственности находилось 4308 пакетов акций АО;

^д только открытые акционерные общества (ОАО) без учета 118 ОАО, где использовалось специальное право «золотая акция» (без наличия акций), пакетов акций 102 АО, переданных в оперативное управление ФГУП «Росспиртпром», 75 ЗАО и долей в уставных капиталах ООО, переданных на основании Распоряжения правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций» либо полученных в порядке наследования, дарения и по иным основаниям;

^е 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»;

^ж расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины;

^з количество пакетов акций (долей, вкладов) хозяйственных обществ, находящихся в федеральной собственности по данным Отчета о деятельности ФАУФИ за 2008 г. (без учета 136 АО, в отношении которых используется специальное право на участие в их управлении «золотая акция»);

^и количество пакетов акций АО, принадлежащих РФ, исходя из реестра федерального имущества по данным Росимущества.

Источники: www.mgi.ru; Об итогах приватизации в Российской Федерации в 2000 г. и задачах на 2001 г. (по материалам, подготовленным к заседанию правительства РФ 08.02.2001); Материалы к заседанию правительства Российской Федерации по вопросу «Об итогах приватизации государственного имущества в 2001 г. и о программе приватизации в 2002 г.»; Российская экономика в 2001 г. Тенденции и перспективы (Выпуск 23). Т. 2. М.: ИЭПП, март 2002 г. С. 62; Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки// Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 13–14; Медведев Ю.М. Итоги деятельности Минимущества России и его территориальных органов за 2002 г. и задачи на 2003 г.// Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 30–31; 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 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.)// Вестник Минимущества России. 2003. № 3. С. 4–5. Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации// Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 8; Андрианов В. Россия в глобальной экономике// Общество и экономика. 2003. № 11. С. 84; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 г.; Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг.; О деятельности ФАУФИ за 2008 г. М., 2009; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2010 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.; Прогнозный план (программа) федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; расчеты Института Гайдара.

В 2009 г. получила дальнейшее развитие обозначившаяся еще в середине 2000-х гг. тенденция увеличения доли пакетов, позволяющих государству благодаря своему размеру осуществлять полноценный корпоративный контроль.

По состоянию на 1 января 2010 г. государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль более чем в 64% всех компаний против менее 62% годом ранее. Такой сдвиг произошел за счет возрастания доли полных пакетов (все 100% акций) с 55,7% до 59,6%, хотя доля мажоритарных (более 50%, но менее 100% капитала) пакетов в общей структуре федеральных пакетов акций сократилась с 6 до 4,7%. Существенней (более чем на 3 п.п.) сократился удельный вес блокирующих (от 25 до 50% капитала) пакетов, тогда как доля миноритарных (до 25% капитала) пакетов незначительно выросла.

При этом абсолютное количество блокирующих и мажоритарных пакетов сократилось примерно на 30–31%. В гораздо меньшей степени это коснулось миноритарных и полных пакетов, количество которых сократилось на 9,4% и 5,4% соответственно.

В истекшем году продолжалось активное *формирование вертикально интегрированных структур*. Если в 2009 г. были полностью сформированы 8 таких структур, то в 2010 г. ожидалось завершение формирования 16 вертикально интегрированных структур. В оборонно-промышленном комплексе началось формирование таких структур, как ОАО «Системы управления» и «Концерн «Автоматика».

Существенно расширилась Объединенная судостроительная корпорация (ОСК), в уставный капитал которой в порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций в связи с его увеличением внесены пакеты акций 11 предприятий. Большинство из них блокирующего размера и только 2 составляют 100% минус 1 акция. В составе ОСК в дополнение к имеющимся трем дочерним центрам судостроения и судоремонта (Западному, Северному и Дальневосточному) добавился еще один – Южный. Уставный капитал этого дочернего акционерного общества ОСК должен быть оплачен внесением блокирующими пакетами акций 7 ОАО и 5% акций судостроительного завода «Лотос», находящимися в собственности Астраханской области. Кроме того, в дальнейшем ОСК может пополниться профильными активами, принадлежавшими Объединенной промышленной корпорации Межпромбанка, который, допустив летом 2010 г. крупную просрочку платежей по беззалоговым кредитам ЦБ РФ в размере 32 млрд руб., для реструктуризации долга вынужден был передать в залог Центробанку мажоритарные пакеты акций трех судостроительных предприятий Санкт-Петербурга (Балтийский завод (88,32%), «Северная верфь» (75,82%), конструкторское бюро «Айсберг» (64,82%)). Ранее Межпромбанк пытался продать эти активы ОСК, но сделка не состоялась по причине расхождений в оценке их стоимости.

Помимо этого в плане структурной политики можно отметить решения, касающиеся электроэнергетики и связи.

В уставный капитал ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС», в отношении которого допускается снижение размеров доли государства до величины миноритарного пакета акций, в порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала планируется внести федеральные пакеты акций 20 ОАО. Наиболее весомыми из них являются «Иркутскэнерго» (40%) и «Энел ОГК-5» (26,43%), доля государства в остальных компаниях, являющихся в основном территориальными генерирующими, мизерна и не превышает 3%¹.

В уставный капитал холдинга ОАО «Связьинвест» в порядке оплаты размещаемых холдингом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала внесутся федеральные пакеты акций «Центрального телеграфа» (21,78%) и трех телеком-

¹ Речь идет о пакетах акций, отошедших государству по результатам реструктуризации электроэнергетики после ликвидации РАО «ЕЭС России» в 2008 г.

муникационных компаний регионального значения, включая «Башинформсвязь» (28,24%), «Московскую междугородную телефонную станцию № 9» (ММТС-9) (38%) и «Чукоткасвязьинформ» (75%). Ранее «Связьинвесту» были переданы 100% акций ОАО «Ингушэлектросвязь». Такие действия находятся в русле утвержденного еще в 2009 г. советом директоров «Связьинвеста» плана реорганизации группы в форме присоединения межрегиональных компаний связи (МРК) к ОАО «Ростелеком», являющемуся дочерней компанией общероссийского телекоммуникационного холдинга с перспективой создания на его базе интегрированного оператора, оказывающего полный спектр телекоммуникационных услуг¹.

Активность компаний с участием государства на рынке корпоративного контроля была явно ограниченной, что закономерно в посткризисных условиях. Можно отметить покупку Сбербанком блокирующего пакета акций ОАО «Детский мир – Центр» у АФК «Система» за 3,4 млрд руб.², его планы по возможному приобретению контрольного пакета акций инвестиционной компании «Тройка Диалог» и 20% акций компании «Скартел», являющейся ведущим оператором мобильной сети Wimax в стране, еще 5% может получить «Ростелеком». Блокпакет акций «Скартела» уже принадлежит «Ростехнологиям»³. При этом Сбербанк продает долги и активы обанкротившегося «ИжАвто» АвтоВАЗу и ГК «Ростехнологии», хотя сама сделка, которая должна состояться в 2011 г., предполагает последующее участие Сбербанка в кредитовании инвестиционных программ Объединенной автомобильной группы (ОАГ), созданной Сбербанком как основным кредитором «ИжАвто» для его управления. Помимо ОАГ крупнейший банк страны имеет непосредственное отношение еще к двум автосборочным заводам, появившимся уже в постсоветский период: компания «Сбербанк Капитал», управляющая непрофильными активами Сбербанка, является владельцем контрольного пакета акций завода Derways в Карачаево-Черкесии, а сам банк – кредитором ТагАза (Ростовская область)⁴.

В феврале 2011 г. ВТБ на бесконкурсной основе приобрел 46,48% Банка Москвы вместе с блокпакетом Столичной страховой группы, которой принадлежит еще 17% этого банка, за 103 млрд руб. Ранее эти активы, находившиеся в городской собственности, были переданы контролируемой городом Центральной топливной компании, которая и совершила сделку с ВТБ⁵.

В то же время за истекший год действия государства по преобразованию ГК в акционерные общества не носили активного характера, за исключением того, что Государственная корпорация по нанотехнологиям на основании Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ была реорганизована в ОАО «РОСНАНО», единственным акционером которого является государство.

На год продлено функционирование ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ», деятельность которой первоначально предполагалось завершить 1 января 2012 г. Очевидно, что ввиду ее активного вовлечения в последние годы в программы капитального ремонта жилищного фонда и в связи с неопределенностью формата их после-

¹ www.rbc.ru, 8 декабря 2010 г.

² <http://www.prime-tass.ru>, 8 декабря 2010 г.

³ www.lenta.ru, 31 января 2011 г.

⁴ Беликов Д. «ИжАвто» подкатят к АвтоВазу за счет государства // Коммерсант, № 235П (4535) от 20 декабря 2010 г.

⁵ www.lenta.ru, 24 февраля 2011 г.

дующей реализации, прежде всего с позиций участия в них населения, ликвидация данной ГК весьма болезненна в социальном плане. В закон о Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта было внесено изменение, отменяющее бессрочный характер ее деятельности. По оценке представителей Минэкономразвития РФ, ГК «Ростехнологии» может быть акционирована не ранее 2013–2014 гг. по мере формирования холдингов и субхолдингов внутри нее. ГК «Внешэкономбанк» (ВЭБ) и Агентство по страхованию вкладов (АСВ), проведя обособление и продажу проблемных активов, перешедших к ним в период кризиса, останутся некоммерческими организациями, сосредоточившись на решении задач, изначально определенных государством при их создании¹.

На год продлено функционирование ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ», деятельность которой первоначально предполагалось завершить 1 января 2012 г. Очевидно, что ввиду ее активного вовлечения в последние годы в программы капитального ремонта жилищного фонда и в связи с неопределенностью формата их последующей реализации, прежде всего с позиций участия в них населения, ликвидация данной ГК весьма болезненна в социальном плане.

6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства

Поразивший с осени 2008 г. российскую экономику кризис естественным образом повлек за собой сокращение поступлений в бюджетную систему в 2009 г. практически по всем статьям. Не стали исключением и доходы, являющиеся следствием реализации государством своей имущественной политики. В 2010 г. след за возобновлением экономического роста отмечен довольно заметный рост бюджетных доходов, так или иначе связанных с государственным имуществом.

Напомним, что все доходы федерального бюджета от имущества, находящегося в государственной собственности, можно разделить на две части в зависимости от характера и их источников. Одну группу образуют поступления от использования государственного имущества (возобновляемые источники). Другая группа объединяет поступления, имеющие единовременное происхождение, которые не могут быть возобновлены ввиду перехода прав собственности от государства к другим юридическим и физическим лицам после его продажи, в т.ч. в рамках приватизационного процесса (невозобновляемые источники).

Ниже (табл. 10 и 11) представлены данные о доходах, содержащиеся (за небольшими исключениями) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2010 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только в виде материальных объектов².

¹www.rbc.ru, 7 декабря 2010 г.

² За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные биологические, доходы от использования Лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда РФ (в 2009 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических

Таблица 10

**Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества
(возобновляемые источники) в 2000–2010 гг., млн руб.**

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2009 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2010 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро»
2000	23 244,5	5676,5	–	5880,7	–	11 687,3 ^а
2001	29 241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13 621,9
2002	36 362,4	10 402,3	3588,1	8073,2	910,0	13 388,8
2003	41 261,1	12 395,8		10276,8 ^д	2387,6	16 200,9
2004	50 249,9	17 228,2	908,1 ^е	12 374,5 ^ж	2539,6	17 199,5
2005	56 103,2	19 291,9	1769,2 ^з	14 521,2 ^и	2445,9	18 075,0
2006	69 173,4	25 181,8	3508,0 ^к	16 809,9 ^л	2556,0	21 117,7
2007	80 331,85	43 542,7	4841,4 ^м	18 195,2 ^н	3231,7	10 520,85
2008	76 266,7	53 155,9	6042,8 ^п	114 587,7 ^о	2480,3	–
2009	31 849,6	10 114,2	6470,5 ^р	113 507,6 ^с	1757,3	–
2010	69 728,8	45 163,8	7451,7 ^т	12 349,2 ^у	4764,1	–

^а по данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2000 г. отдельной строкой не выделялись, указывалась сумма платежей от государственных предприятий (9887,1 млн руб.) (без конкретных составляющих);

^б сумма арендной платы (i) за земли сельскохозяйственного назначения и (ii) за земли городов и поселков;

^в сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) архивными учреждениями, (iiiiiii) Министерством обороны РФ, (iiiii) организациями Министерства путей сообщения РФ, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющими государственный статус, и (iiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности;

^г по данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2001 г. отдельной строкой не выделялись, величина совпала с величиной прочих доходов в платежах от государственных и муниципальных организаций;

лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от предприятий и организаций в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, находящимися в собственности РФ, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог и прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности РФ), а также от разрешенных видов деятельности организаций, зачисляемые в федеральный бюджет, поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

^д общая величина доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности (без выделения арендной платы за землю);

^е сумма арендной платы (i) за земли городов и поселков и (ii) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю;

^ж сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) государственными архивными учреждениями, (iiiiiii) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющими государственный статус, и (iiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности;

^з арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (для 2008–2010 гг. – за исключением земельных участков федеральных автономных учреждений);

^и доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (iiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, и (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов¹ (для 2006–2009 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись²);

^к доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением автономных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiii) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений, (iiiii) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляет Управление делами президента РФ, и (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом).

Источники: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2009 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2011 г., www.roskazna.ru; расчеты Института Гайдара.

Переходя к анализу предварительных итогов бюджетного эффекта имущественной политики государства в 2010 г. в части возобновляемых источников, прежде всего необходимо отметить весьма заметный рост доходов, являющихся прямыми производны-

¹ В 2008–2009 гг. ФГУПы как источник доходов от сдачи в аренду находящегося в их хозяйственном ведении имущества не упоминаются, а сдача в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений, исключает имущество федеральных автономных учреждений.

² По данным Минимущества РФ, доходы от использования федерального имущества, находящегося за рубежом (помимо доходов на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро»), составили 315 млн руб. в 1999 г. и 440 млн руб. в 2000 г. В дальнейшем основную роль в организации коммерческого использования федеральной недвижимости за рубежом стало играть ФГУП «Предприятие по управлению собственностью за рубежом» Управления делами президента РФ.

ми от результатов текущей хозяйственной деятельности (дивидендов и перечисление части прибыли унитарных предприятий).

В 4,5 раза по сравнению с 2009 г. увеличилась величина дивидендов по федеральным пакетам акций, которая хотя и не достигла предкризисных величин 2008 г. (53,2 млрд руб.), но превысила уровень 2007 г. (43,5 млрд руб.)¹. В несколько меньшей степени (в 2,7 раза) выросли перечисления части прибыли ФГУПов, которые при этом оказались максимальными за все 2000-е гг. (4,76 млрд руб.).

Ситуация с доходами от аренды, выглядевшая в 2009 г. более благоприятно на фоне провала с доходами, связанными с текущей хозяйственной деятельностью, в 2010 г. оказалась куда менее радужной. Поступления от сдачи в аренду федерального имущества (12,35 млрд руб.) сократились на 8,6%, соответствуя уровню 2004 г. Доходы от аренды земли, как и в 2009 г., продолжали расти (более чем на 15%), превышая по абсолютной величине (7,45 млрд руб.) все ранее достигнутые показатели.

Структура доходов федерального бюджета из возобновляемых источников в целом вновь стала соответствовать докризисной.

Как и в 2008 г., более половины всех поступлений из анализируемых источников составили дивиденды, доля которых выросла вдвое – до 64,8% против 31,8% – в 2009 г. Вклад доходов от сдачи в аренду федерального имущества вернулся примерно на тот же уровень (17,7% против 42,4% в 2009 г. и 19,1% в 2008 г.). Удельный вес доходов от аренды земли, резко выросший в 2009 г. (20,3%), упал почти вдвое, до 10,7%, но тем не менее превосходил показатели 2006–2008 гг. (5–8% всех доходов из возобновляемых источников). Значение вклада прибыли, перечисленной ФГУПами (6,8%), превзошло не только результат, полученный в 2009 г. (5,5%), но и максимально отмеченную в 2000-е гг. величину 2003 г. (5,8%).

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (*табл. 11*), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков²) стали относиться к источникам финансирования его дефицита.

В 2010 г. произошел более чем 4-кратный рост доходов федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников по сравнению с предшествующим годом.

¹ При этом необходимо иметь в виду, что в 2007 г. помимо дивидендов по акциям российских АО внутри страны федеральный бюджет получил около 10,5 млрд руб. в качестве доходов на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро». Но после полного завершения мероприятий по развитию ОАО «Зарубежнефть», в уставный капитал которого в 2007 г. наряду с пакетами акций 2 акционерных обществ, являющихся научно-исследовательскими институтами, была внесена доля российского участника совместного предприятия «Вьетсовпетро» в размере 50%, федеральный бюджет перестал получать доходы из этого источника, который в 2008–2010 гг. вообще отсутствует в структуре доходов из возобновляемых источников.

² В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

Таблица 11

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества
(невозобновляемые источники) в 2000–2010 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2009 гг.), и иных форм участия в капитале (2005–2010 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27 167,8	26 983,5	–	184,3 ^б
2001	10 307,9	9583,9	119,6 ^в	217,5+386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10 448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^с	226,0 ^ж
2003	94 077,6	89 758,6	3992,3 ^з	316,2+10,5 ^и
2004	70 548,1	65 726,9	3259,3 ^к	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^л
2005	41 254,2	34 987,6	5285,7 ^м	980,9 ^н
2006	24 726,4	17 567,9	5874,2 ^м	1284,3 ^о
2007	25 429,4	19 274,3	959,6 ^п	5195,5 ^р
2008	12 395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^с	4498,2+0,025 (НМА) ^г
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^с	1438,7 ^г
2010	18 677,6	14 914,4	1376,2 ^с	2387,0+0,039 (НМА) ^г

^а относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, сумма в 29,6 млн руб. за 2008 г. (по данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г.) отнесена к доходам федерального бюджета, но в законе об исполнении федерального бюджета за 2008 г. она отсутствует;

^б поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^в доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета;

^г сумма поступлений от (1) продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, а также (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета;

^д включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ;

^с доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета;

^ж поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности (включая 1,5 млн руб. от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ), относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^з включает поступления: (1) от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^и сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета;

^л включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

^л сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемых в федеральный бюджет, (iii) от реализации продуктов утилизации кораблей, (iiii) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета;

^м включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

^н доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (iiiii) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета;

^о доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

^п поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета;

^р доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (iiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета;

^с доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных учреждений), относимые к доходам федерального бюджета;

^т доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины, доходов от реализации специального сырья и делящихся материалов) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных), (iii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов,

(iiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (только 2008 г. и 2010 г.), (iiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.)», (iiiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

Источники: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2009 гг., Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2011 г., www.roskazna.ru; расчеты Института Гайдара.

В наибольшей степени (в 7,6 раза) выросли поступления от продажи акций, почти в 1,7 раза – от продажи различного имущества. И если поступления из последнего источника по абсолютной величине (около 2,4 млрд руб.) довольно существенно уступали показателям 2008 г., то поступления от продажи акций (14,9 млрд руб.) более чем вдвое превосходили их, составив более 3/4 от уровня 2007 г. Поступления от продажи земельных участков выросли на 19,4%, составив около 1,38 млрд руб., что превысило уровень 2008 г.

Как и в 2007 г., на поступления от продажи акций пришлось почти 80% совокупных доходов из невозобновляемых источников против 43% в 2009 г. Прочие источники являлись гораздо менее весомыми: продажа различного имущества обеспечила около 13% (в 2009 г. – 31,7%), а продажа земли – всего 7,4% (в 2009 г. – около 1/4).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества (*табл. 12*) в 2010 г. вырос более чем в 2,4 раза по сравнению с 2009 г. Их абсолютная величина (88,4 млрд руб.) вернулась на предкризисный уровень 2008 г., причем если доходы от приватизации (продажи) имущества превысили его более чем в полтора раза, то доходы от использования государственного имущества не достигли данного рубежа.

Таблица 12

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера
из различных источников в 2000–2009 гг.**

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50 412,3	100,0	27 167,8	53,9	23 244,5	46,1
2001	39 549,8	100,0	10 307,9	26,1	29 241,9	73,9
2002	46 811,3	100,0	10 448,9	22,3	36 362,4	77,7
2003	135 338,7	100,0	94 077,6	69,5	41 261,1	30,5
2004	120 798,0	100,0	70 548,1	58,4	50 249,9	41,6
2005	97 357,4	100,0	41 254,2	42,4	56 103,2	57,6
2006	93 899,8	100,0	24 726,4	26,3	69 173,4	73,7
2007	105 761,25	100,0	25 429,4	24,0	80 331,85	76,0
2008	88 661,7	100,0	12 395,0	14,0	76 266,7	86,0
2009	36 393,7	100,0	4544,1	12,5	31 849,6	87,5
2010	88 406,4	100,0	18 677,6	21,1	69 728,8	78,9

Источники: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2009 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2011 года, www.roskazna.ru; расчеты Института Гайдара.

Доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2010 г. возросла до

21%, что заметно больше показателей 2008–2009 гг. (12–14%). При этом доходы от использования государственного имущества продолжали преобладать, составив без малого 79%, как и в 2001–2002 гг. и 2006–2007 гг. Что касается их абсолютной величины, то она соответствовала уровню 2006 г., тогда как доходы от приватизации и продажи различного имущества оказались ниже его.

6.1.5. Новый этап в реализации государственной политики в сфере приватизации государственного имущества: основные приоритеты и задачи, действия и риски

Новый этап «структурной приватизации»: приоритеты, задачи и основные направления

Приватизация государственного имущества уже без малого 20 лет является неотъемлемой составляющей экономической политики Российской Федерации, при этом характер, масштабы и «очертания» этого процесса неоднократно претерпевали принципиальные изменения. Заметно изменялись цели приватизации и акценты в ее осуществлении; дважды кардинально пересматривались правовые основы приватизации¹.

Процесс приватизации постепенно утратил свою «массовость»: так, если в первой половине 1990-х гг. количество ежегодно приватизируемых предприятий исчислялось десятками тысяч, то в последние годы – сотнями, как следствие, почти на два порядка (в текущих ценах) сократились соответствующие поступления в федеральный бюджет. В последние 3–4 года, несмотря на сокращение численности субъектов госсектора, его роль в экономике не только не сократилась, но, скорее, даже возросла, в том числе за счет процессов формирования и расширения интегрированных структур с государственным участием.

Мировой экономический кризис потребовал от правительства РФ принятия срочных мер по поддержке отдельных крупных компаний и банков, что, в свою очередь, определило дополнительные предпосылки к расширению российского госсектора, повышению его экономической мощи.

Декларирование необходимости проведения с 2010 г. нового этапа «структурной приватизации» было в существенной мере обусловлено осознанием на государственном уровне при выходе российской экономики из острой фазы кризиса трех принципиальных проблем:

- чрезмерный уровень прямого участия государства в экономике, дополнительно возросший в период кризиса;
- недостаточная конкурентоспособность ряда крупных компаний, входящих в госсектор, необходимость их реструктуризации и технологической модернизации;
- ограниченные возможности государства по эффективному управлению государственной собственностью.

Возможной дополнительной мотивацией к обсуждению на государственном уровне задачи структурной приватизации стал риск еще большего усиления участия государ-

¹ В настоящее время применяется уже третий по счету законодательный акт, определяющий принципы и механизмы приватизации, – Федеральный закон от 21.12. 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

ства в экономике в посткризисный период вследствие неопределенности дальнейшей судьбы пакетов акций компаний, которые были переданы в залог при предоставлении государственной антикризисной поддержки, в случае неисполнения этими компаниями своих обязательств по возврату кредитов.

В сентябре–октябре 2009 г. в официальных выступлениях высших должностных лиц¹ правительства РФ четко и публично была поставлена *задача проведения структурной приватизации, направленной на снижение масштабов прямого участия государства в российской экономике, развитие конкуренции в отраслях, привлечение инвестиций для долгосрочного развития компаний, повышение эффективности крупных компаний с государственным участием.*

Нормативно начало нового этапа приватизации можно связать с утверждением 30 ноября 2009 г. правительством РФ очередного Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2012 гг.², которым определены следующие основные задачи государственной политики в соответствующей сфере:

- проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики;
- формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики;
- приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении осуществления государственных функций и полномочий Российской Федерации;
- создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития акционерных обществ;
- формирование доходов федерального бюджета.

Хотя общая цель приватизации в Прогнозном плане приватизации на 2010 г. была определена довольно нейтрально – «достижение строгого соответствия состава государственного имущества функциям государства», однако *и состав задач приватизации, и их очередность стали свидетельством формирования нового подхода государства к приватизации государственного имущества.*

«Новый вектор» в приоритетах приватизации более четко прослеживается при сопоставлении принимавшихся в период с 2002 г. по 2009 г. прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества³.

¹ См., например: вступительное слово председателя правительства РФ В.В. Путина на совещании 6 октября 2009 г. по вопросу об основных направлениях приватизации федерального имущества на 2010–2012 гг. и сокращения перечня стратегических предприятий и акционерных обществ (<http://premier.gov.ru/events/news/5104/>); отдельные тезисы в выступлении и ответах на вопросы первого заместителя председателя правительства РФ И. Шувалова в рамках отчета о реализации антикризисных мер перед Государственной Думой (И. Шувалов: России необходима новая приватизация.// Ведомости, 16 сентября 2009 г., <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2009/09/16/839587>; И. Шувалов: Акционирование ГУПов должно быть продолжено.//РИА Новости, 16 сентября 2009 г.; <http://www.rian.ru/economy/20090916/185258340.html>).

² Утвержден распоряжением правительства РФ от 30 ноября 2009 г. № 1805-р.

³ Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2003 г. (утвержден распоряжением правительства РФ от 20 августа 2002 г. № 1155-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г. (утвержден распоряжением правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1165-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 г. (утвержден распоряжением правительства РФ от 26 августа 2004 г. № 1124-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг. (утвержден распоряжением правительства РФ от 25 августа 2005 г. № 1306-р); Прогнозный план

Неизменными задачами всех прогнозных планов (пусть и в разных редакциях) являлись приватизация имущества, не задействованного в осуществлении государственных функций, и формирование доходов федерального бюджета. Задача сокращения числа унитарных предприятий фигурировала в большинстве планов приватизации (на 2005–2009 гг.)¹. В отношении же Прогнозного плана на 2010 г. важно заметить, что на момент утверждения в нем отсутствовал перечень подлежащих приватизации унитарных предприятий, а упоминалось лишь завершение приватизации порядка 250 ФГУП, в отношении которых соответствующие процедуры были начаты в 2009 г. (однако уже в марте 2010 г. программа была дополнена достаточно обширным перечнем ФГУП, подлежащих приватизации).

Еще одной общей чертой всех программ приватизации являлся курс на сокращение числа находящихся в федеральной собственности небольших пакетов акций²: каждый из прогнозных планов содержал (пусть и не среди «официальных» задач) положения, согласно которым приватизации в обозримом будущем подлежали все принадлежащие государству миноритарные пакеты акций, за исключением акций АО отдельных, специально оговаривавшихся категорий – стратегических обществ, организаций, участвующих в формировании интегрированных структур, предприятий отдельных отраслей (причем если программы на 2003–2005 гг. предусматривали продажу пакетов размером не более 25%, то программы на последующие годы – уже до 50% включительно).

Наряду с общими чертами рассматриваемых планов приватизации важно отметить существенные различия в составе формулировавшихся в них основных задач приватизации:

– задача привлечения инвестиций в реальный сектор, упоминавшаяся в Прогнозном плане на 2003 г., отсутствовала в планах последующих шести лет и возникла вновь лишь в плане на 2010 г.;

– задача проведения структурных преобразований в экономике упоминалась в двух первых прогнозных планах (на 2003–2004 гг.) и в двух последних (в рамках рассматриваемого периода) планах на 2009–2010 гг.;

(программа) приватизации федерального имущества на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг. (утвержден распоряжением правительства РФ от 25 августа 2006 г. № 1184-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 г. (утвержден распоряжением правительства РФ от 29 апреля 2007 г. № 543-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010–2011 гг. (утвержден распоряжением правительства РФ от 1 сентября 2008 г. № 1272-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2012 гг. (утвержден распоряжением правительства РФ от 30 ноября 2009 г. № 1805-р).

¹ Примечательно, что во всех прогнозных планах, содержащих рассматриваемую задачу, также присутствует тезис о том, что в течение последующих трех лет будут предложены к приватизации все федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП), не обеспечивающие выполнение государственных функций.

² Заметим, что в данном отношении был достигнут существенный прогресс: если в начале 2002 г. доля пакетов акций до 50% в общем числе принадлежавших Российской Федерации пакетов акций АО составляла 82%, то к началу 2009 г. она уменьшилась более чем вдвое – до 38%. (Российская экономика в 2009 г. Тенденции и перспективы. Вып. 31. М.: ИЭПП, 2010.)

– задача создания интегрированных структур в стратегических отраслях отмечена только в планах приватизации на 2009–2010 гг.¹

Анализируя отраслевую структуру прогнозных планов, утверждавшихся в 2002–2009 гг., следует заметить, что существенную часть каждого из них составляли организации агропромышленного комплекса и непромышленной сферы. Вместе с тем в некоторых программах «на ведущие роли» также выходили предприятия других отраслей: в 2006 г. – ОПК и строительного комплекса, в 2007 г. – двух названных отраслей, а также издательско-полиграфической сферы и топливно-энергетического комплекса, в 2009 г. – дорожного хозяйства, а также геологии и промышленности драгоценных металлов и камней.

Важной «новацией» плана приватизации на 2010 г. стало выделение в нем крупных (бюджетообразующих) объектов приватизации – эта роль отводилась пакетам акций пяти акционерных обществ. Кроме того, специально оговаривалась возможность приватизации ряда объектов транспортной инфраструктуры, включенных в перечень стратегических акционерных обществ, в случае принятия президентом РФ соответствующих решений.

Таким образом, можно отметить следующие *важные изменения декларируемых планов и «идеологии» приватизации с 2010 г.*:

(1) повышение приоритетности задачи структурных преобразований в отраслях экономики (ранее на первом месте была задача приватизации имущества, не задействованного в обеспечении выполнения государственных функций и полномочий);

(2) определение в качестве приоритетной задачи создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития компаний;

(3) ориентация на приватизацию нескольких крупнейших (бюджетообразующих) компаний, на возможность прекращения или снижения доли участия государства в ряде акционерных обществ, включенных в перечень стратегических.

В целом с планом приватизации на 2010 г. в известной мере связано «возрождение» структурной направленности приватизации, деклариовавшейся в начале 2000-х гг., а также расширение базы для последующей приватизации крупных компаний госсектора (прежде всего за счет предприятий транспортной инфраструктуры)².

¹ Важно заметить, что, несмотря на относительную «новизну» для прогнозных планов задачи формирования интегрированных структур (фигурирующей только в двух последних программах), работа по созданию таких структур (прежде всего государственных холдингов) с использованием механизмов приватизации ведется на протяжении почти уже 20 лет, еще с 1992 г. При этом следует обратить внимание на активное инициирование и осуществление государством интеграционных процессов «накануне» кризиса, в 2007–2008 гг. В этот период государство участвовало в формировании более чем 30 холдингов, для чего была подготовлена и проведена приватизация порядка 200 ФГУПов и пакетов акций акционерных обществ (АО). Также следует упомянуть о принятых в 2008 г. решениях о передаче государственной корпорации «Ростехнологии» пакетов акций около 400 АО (эта операция, к слову, не подпадает под действие Федерального закона от 21.12. 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»), существенную часть из которых лишь предстояло создать посредством акционирования ФГУПов.

² Немаловажной особенностью плана приватизации на 2010 г. стало также полуторакратное увеличение ожидаемых поступлений от приватизации в 2010 г. по сравнению с планировавшимися ранее: 18 млрд руб. против 12 млрд руб., предусматривавшихся программами на 2008–2009 гг. Впрочем, уже на момент своего официального утверждения данная сумма являлась весьма условным ориентиром; декларируемые же планы государства в отношении масштабов приватизации в 2010 г. пересматривались несколько раз, причем как в большую, так и в меньшую сторону.

Важно отметить, что начало нового этапа в приватизации (ноябрь 2009 г. – март 2010 г.) достаточно четко соотносилось с высокой активностью обсуждения на государственном уровне задач и инструментов приватизации¹ с акцентом на структурном реформировании и модернизации экономики. Однако в последующем, особенно со второй половины 2010 г., все большее внимание стало уделяться роли приватизации в формировании дополнительных доходов бюджета. Это стало следствием усилившихся сомнений в перспективах быстрого посткризисного роста российской экономики, расширения бюджетных расходов социальной направленности и обострения проблемы бюджетного дефицита на ближайшие годы.

В рамках принятых в ноябре 2010 г. *Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.*² структурная направленность приватизации прослеживается еще более отчетливо, чем в Прогнозном плане на 2010 г. (табл. 13).

Таблица 13

Основные задачи государственной политики в сфере приватизации федерального имущества, установленные прогнозными планами (программами) приватизации федерального имущества на 2010 г. и на 2011–2013 гг.

Прогнозный план на 2010 г.	Прогнозный план на 2011–2013 гг.
<ul style="list-style-type: none">– проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики;– формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики;– приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении осуществления государственных функций и полномочий Российской Федерации;– создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития акционерных обществ;– формирование доходов федерального бюджета	<ul style="list-style-type: none">– создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий;– сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов;– улучшение корпоративного управления;– стимулирование развития фондового рынка;– формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики;– формирование доходов федерального бюджета

Отметим, что Прогнозный план на 2011–2013 гг., как и программа на 2010 г., предусматривает продажу пакетов акций ряда крупных и сверхкрупных компаний, посредством которой планируется обеспечить преобладающую часть поступлений в бюджет.

Таким образом, несмотря на повышение значимости роли приватизации для обеспечения бюджетных доходов, *структурный приоритет в программе приватизации на 2011–2012 гг. заявлен еще более четко и детально, чем в Прогнозном плане на 2010 г., причем структурные задачи приватизации приобрели явно выраженную инновационную и модернизационную направленность*³.

¹ См. например: интервью заместителя руководителя Росимущества Э. Адашкина РИА Новости 24 ноября 2009 г. (<http://www.rian.ru/interview/20091124/195316794.html>); И. Зиненко, Н. Говорова, А. Смирнов. Приватизации расширили горизонты. Газета.ru, 5 февраля 2010 г.; материалы «круглого стола» в Минэкономразвития России «Повышение роли приватизации как инструмента привлечения инвестиций в российскую экономику» 29 марта 2010 г. (http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20100329_05)

² Утверждены распоряжением правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р.

³ Отметим, что в проявившемся в последнее время намерении федеральных властей активизировать приватизационные процессы на региональном уровне также в определенной мере прослеживается «структурная составляющая». Так, по мнению главы Минэкономразвития Э. Набиуллиной, приватизация нужна отнюдь не только для покрытия дефицита бюджета – региональные программы приватизации должны стать составной частью региональных программ по улучшению инвестиционного климата. Е. Кукол. Налоги бросают тень. Российская газета от 25 ноября 2010 г.

Рассмотрим и попытаемся оценить практические действия государства в области приватизации в 2010 г. По нашему мнению, *для дальнейшего анализа целесообразно выделить следующие основные шаги (направления) в рамках государственной политики в сфере приватизации федерального имущества:*

- расширение базы для приватизации, в том числе за счет сокращения числа предприятий, включенных в перечень стратегических;
- развитие нормативной базы приватизации;
- совершенствование процедур планирования приватизации; обеспечение прозрачности процессов приватизации;
- развитие и расширение спектра инструментов (способов) приватизации крупных компаний;
- совершенствование механизмов приватизации относительно небольших компаний и снижение барьеров доступа к приватизации для потенциальных покупателей приватизируемого имущества;
- определение перечня крупнейших компаний и банков, планируемых к приватизации, установление условий и особенностей их приватизации.

Расширение базы для приватизации государственного имущества за счет сокращения перечня стратегических предприятий и акционерных обществ и дополнения первоначального плана приватизации на 2010–2012 гг.

Действующим законодательством в сфере приватизации предусмотрено формирование президентом РФ специального перечня федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), осуществляющих производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан (стратегические предприятия), а также открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы государства, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан (стратегические акционерные общества)¹. *Включение стратегических предприятий и акций стратегических акционерных обществ в Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества возможно лишь при условии их исключения из перечня.* Последний, таким образом, служит своего рода дополнительным барьером на пути приватизации отдельных компаний в силу официального признания их стратегической значимости.

Перечень стратегических предприятий и акционерных обществ был утвержден президентом РФ в середине 2004 г.² – спустя более чем два года с момента вступления в действие закона «О приватизации...», определившего необходимость формирования данного перечня. В своей первоначальной редакции он включал 514 ФГУПов и 549 па-

¹ Федеральный закон от 21.12. 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

² Указ президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ».

кетов акций ОАО. За последующие шесть лет президентом РФ было принято свыше 100 решений, предусматривавших те или иные изменения состава перечня (табл. 14)¹.

Таблица 14

Изменение в течение года количества организаций в перечне стратегических предприятий и акционерных обществ в 2004–2010 гг. и количество принятых указов президента РФ о внесении изменений в перечень

Период	Количество указов президента РФ по внесению изменений в перечень	Стратегические ФГУПы		Стратегические ОАО	
		включено	исключено	включено	исключено
2004	3	1	–	1	5
2005	4	2	13	–	4
2006	11+1*	2	18	4	8
2007	42	20	75	12	130
2008	20+2*	1	175	2	195
2009	12	1	23	4	16
2010	11+2*	5	93	8	174

* количество указов, которыми без исключения того или иного предприятия из перечня менялся формат его присутствия в нем (указывалось иное место расположения или сокращалась доля государства) или наименование. Отдельные пункты такого же содержания содержались и в указах президента РФ, внесших изменения в перечень.

В результате по состоянию на начало 2011 г. перечень включал 148 ФГУПов (в 3,5 раза меньше, чем изначально) и 49 пакетов акций ОАО (в 11 раз меньше). 30 унитарных предприятий были включены в перечень после августа 2004 г. (или примерно 1/5), тогда как в числе ОАО таковых насчитывается 19 (или около 40% всех пакетов). В структуре стратегических АО доминируют компании с полным (все 100% акций) гос-

¹ Указы президента РФ от 22.11.2004 № 1470, от 29.11.2004 № 1483, от 07.12.2004 № 1502, от 19.01.2005 № 41, от 26.08.2005 № 985, от 02.09.2005 № 1034, от 12.12.2005 № 1442, от 01.02.2006 № 68, от 20.02.2006 № 140, от 03.03.2006 № 176, от 27.03.2006 № 262, от 25.04.2006 № 427, от 03.05.2006 № 456, от 09.06.2006 № 578, от 22.06.2006 № 623, от 12.10.2006 № 1135, от 22.11.2006 № 1301, от 30.11.2006 № 1320, от 30.12.2006 № 1489, от 26.01.2007 № 67, от 03.02.2007 № 122, от 03.02.2007 № 126, от 03.02.2007 № 128, от 05.02.2007 № 135, от 14.02.2007 № 164, от 23.02.2007 № 242, от 21.03.2007 № 394, от 21.03.2007 № 395, от 21.03.2007 № 396, от 21.03.2007 № 397, от 21.03.2007 № 398, от 21.03.2007 № 399, от 21.03.2007 № 400, от 13.04.2007 № 473, от 27.04.2007 № 556, от 28.04.2007 № 567, от 28.04.2007 № 569, от 28.04.2007 № 570, от 27.05.2007 № 664, от 20.06.2007 № 784, от 26.06.2007 № 805, от 20.07.2007 № 931, от 03.08.2007 № 1019, от 06.08.2007 № 1031, от 10.08.2007 № 1048, от 11.08.2007 № 1039, от 11.08.2007 № 1040, от 27.08.2007 № 1102, от 11.09.2007 № 1162, от 18.10.2007 № 1382, от 20.10.2007 № 1392, от 03.11.2007 № 1452, от 19.11.2007 № 1536, от 21.11.2007 № 1560, от 21.11.2007 № 1563, от 21.11.2007 № 1564, от 26.11.2007 № 1577, от 06.12.2007 № 1642, от 19.12.2007 № 1715, от 28.12.2007 № 1753, от 28.12.2007 № 1754, от 20.02.2008 № 217, от 28.02.2008 № 259, от 28.02.2008 № 273, от 01.03.2008 № 292, от 03.03.2008 № 303, от 08.04.2008 № 460, от 08.04.2008 № 464, от 11.04.2008 № 486, от 16.04.2008 № 497, от 26.04.2008 № 592, от 29.04.2008 № 610, от 27.05.2008 № 855, от 29.05.2008 № 861, от 09.06.2008 № 917, от 10.06.2008 № 935, от 12.06.2008 № 956, от 10.07.2008 № 1052, от 15.07.2008 № 1096, от 27.09.2008 № 1409, от 03.10.2008 № 1432, от 16.12.2008 № 1785, от 23.12.2008 № 1837, от 06.03.2009 № 243, от 10.03.2009 № 260, от 19.03.2009 № 286, от 20.03.2009 № 290, от 20.03.2009 № 297, от 11.05.2009 № 526, от 11.06.2009 № 659, от 24.08.2009 № 972, от 19.09.2009 № 1053, от 05.11.2009 № 1251, от 06.11.2009 № 1253, от 26.12.2009 № 1474, от 29.03.2010 № 383, от 05.04.2010 № 419, от 22.04.2010 № 504, от 23.04.2010 № 513, от 10.05.2010 № 568, от 09.06.2010 № 696, от 18.06.2010 № 762, от 21.06.2010 № 769, от 30.09.2010 № 1186, от 30.09.2010 № 1190, от 01.10.2010 № 1197, от 16.10.2010 № 1261, от 03.11.2010 № 1324.

пакетом (31 ед., или 63,3%), мажоритарные пакеты составляют 9 ед., или 18,4%, блокирующие – 8 ед., или 16,3%, имеется также один миноритарный пакет.

Важно заметить, что исключение организаций из перечня далеко не всегда осуществлялось в целях их последующей продажи:

– чаще всего исключение организаций из перечня было обусловлено интеграционными процессами (включая формирование имущественных комплексов госкорпораций). Из примерно 930 организаций, исключенных из перечня в разное время, не менее 500 были исключены в связи с формированием разного рода интегрированных структур, общее число которых (с учетом госкорпораций «Росатом» и «Ростехнологии») достигло 30. В частности, в 2010 г. в перечень стратегических предприятий и акционерных обществ были включены такие интегрированные структуры, как ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», «Концерн «Научно-производственное объединение «АВРОРА», «Концерн «Центральный научно-исследовательский институт «Электроприбор», «Центр технологии судостроения и судоремонта», «Российская корпорация ракетно-космического приборостроения и информационных систем», «Системы прецизионного приборостроения», Головной центр по воспроизводству сельскохозяйственных животных;

– поскольку преобразование унитарного предприятия в акционерное общество со стопроцентным участием государства формально является приватизацией первого¹, то для проведения процедуры акционирования (даже без последующей продажи акций создаваемого акционерного общества) требовалось исключить унитарное предприятие из перечня (при этом заметим, что в ряде случаев после регистрации ОАО его акции включались в перечень);

– некоторые организации исключались из перечня в связи с их ликвидацией.

Наряду с исключением организаций из перечня имел место и «встречный процесс» его пополнения. При этом в перечень включались как ранее существовавшие организации (стратегическое значение которых до этого, возможно, было недостаточно велико либо неочевидно), так и вновь учрежденные компании – прежде всего акционерные общества, образуемые в результате акционирования унитарных предприятий, а также головные компании создаваемых интегрированных структур. Однако совокупный объем пополнения перечня (за весь период его существования) несопоставим с масштабам его сокращения (всего 63 организации против около 930).

С момента своего утверждения в августе 2004 г. и до конца 2006 г. перечень не претерпел каких-либо революционных изменений – за этот период его состав изменился примерно на 5%. Процесс масштабного сокращения перечня начался в 2007 г., когда из него были исключены свыше 200 организаций (почти 20% первоначального состава), большинство из которых исключалось в целях формирования различных интегрированных структур. В 2007 г. президентом РФ было принято наибольшее количество решений, предусматривавших такие действия (свыше 40 указов).

Наиболее значимое количественное сокращение перечень претерпел в 2008 г., когда из него были исключены 370 организаций – свыше трети его первоначального состава. Однако подавляющее большинство из них (95%) было выведено из состава перечня в

¹ В соответствии с нормами гражданского законодательства право собственности на имущество унитарного предприятия принадлежит государству. В рамках процедуры акционирования происходит отчуждение этого имущества в собственность создаваемого акционерного общества, государство же получает в собственность 100% акций этого общества.

связи с интеграционными процессами (включая имущественный вклад Российской Федерации в госкорпорацию «Ростехнологии»).

Процесс масштабного сокращения перечня продолжился в 2010 г., когда из него были выведены около 270 организаций, или почти четверть первоначального их числа, и больше половины предприятий, содержащихся в перечне на начало года.

Сокращение перечня в 2010 г. заметно отличалось от происходивших ранее:

1) *интеграция не является основным «лейтмотивом» исключения организаций из перечня* (по крайней мере, исходя из отсутствия соответствующего упоминания в указе президента РФ, в котором фигурирует преобладающая часть исключаемых организаций¹);

2) предыдущее масштабное сокращение перечня в 2007–2008 гг. в целом примерно в равной степени затронуло унитарные предприятия и акционерные общества, в результате чего к началу 2010 г. их «представительство» в перечне оставалось примерно равным (52% на 48% соответственно). В 2010 г. *в составе организаций, исключенных из перечня, заметно преобладали акционерные общества* (в соотношении, превышающем 2:1), вследствие чего удельный вес организаций данной организационно-правовой формы в перечне сократился до 23%;

3) *основную массу (более 4/5) исключенных из перечня в 2010 г. акционерных обществ составили АО, размер участия Российской Федерации в капитале которых составлял менее 50%*. Если на начало года доля таких акционерных обществ в общем числе АО в перечне составляла примерно 2/3, то к концу – лишь около 18%. Более того, в целом ряде оставшихся в перечне компаний с долей участия Российской Федерации менее 50% (ОАО «Трансинжстрой», ОАО «Газпром», ОАО Ракетно-космическая корпорация «Энергия» имени С.П. Королева», ОАО «Первый канал») государство фактически осуществляет функции мажоритарного акционера²;

4) рассматривая совокупность исключенных из перечня в 2010 г. организаций в отраслевом разрезе, важно заметить, что *существенная часть из них (порядка четверти) так или иначе связана с транспортом и соответствующей инфраструктурой*. Так, среди исключенных организаций имелось значительное число (почти 4 десятка), связанных с транспортом (морские и речные порты, аэропорты, свыше 10 морских и речных пароходств, авиакомпания, несколько предприятий транспортного машиностроения, отдельные исследовательские и обучающие организации в сфере гражданской авиации)³. Помимо этого из перечня исключен ряд компаний таких отраслей, как электронная промышленность и приборостроение.

Процесс сокращения перечня стратегических предприятий и организаций в 2010 г. сочетался с масштабным расширением первоначального (утвержденного в ноябре

¹ Указ президента РФ от 18.06.2010 г. № 762. В то же время в справке Государственно-правового управления по вопросу подписания данного указа отмечается, что «по ряду организаций уже приняты решения о передаче пакетов акций (от 74,5 до 100%), находящихся в федеральной собственности, в уставные капиталы различных интегрированных структур» (<http://www.kremlin.ru/acts/8098>). Стоит отметить, что и до 2010 г. соответствующие президентские указы далеко не всегда содержали прямое указание на последующее создание интегрированных структур.

² <http://www.kremlin.ru/acts/8098>.

³ Сокращение в июне 2010 г. перечня стратегических предприятий и организаций сделало нормативно возможным расширение прогнозного плана приватизации федерального имущества на 2010–2012 гг. в августе 2010 г. за счет включения в него крупных объектов транспорта и транспортной инфраструктуры.

2009 г.) плана приватизации на 2010 г. В течение года правительством РФ было принято 16 решений о внесении изменений в Прогнозный план¹, в результате чего численность компаний, подлежащих приватизации в 2010 г., возросла более чем вдвое – с 449 до 1004. При этом почти половину из дополнительно включенных в программу компаний (250 из 557) составили унитарные предприятия (напомним, что изначально перечень подлежащих приватизации ФГУПов в Прогнозном плане на 2010 г. отсутствовал вообще). Однако примерно в половине случаев включение таких предприятий в программу было продиктовано планами их дальнейшего включения в состав интегрированных структур (как правило, ГК «Ростехнологии»). Также в Прогнозный план были включены 297 ОАО², причем в большинстве из них приватизации подлежали 100%-ные пакеты акций.

Наиболее значимыми с позиций расширения базы для приватизации были два решения правительства РФ³:

1) в марте 2010 г. в Прогнозный план были разом включены 467 компаний⁴. В соответствии с этим решением перечень открытых акционерных обществ, акции которых планируются к приватизации, расширился на 227 объектов (прежде всего за счет относительно небольших компаний агропромышленного комплекса, непромышленной сферы, строительного комплекса). При этом в 2/3 случаев приватизации подлежали 100%-ные пакеты акций; а еще в ряде ОАО (относящихся главным образом к ОПК) государство планировало приватизировать 100% за вычетом одной акции. Также в Прогнозный план были включены 230 ФГУПов (представлявшие прежде всего ОПК, агропромышленный комплекс, дорожное хозяйство и непромышленную сферу), 99 из которых (в том числе почти все предприятия ОПК) – в целях последующей интеграции;

2) в августе 2010 г. план приватизации был дополнен 26 довольно крупными акционерными обществами транспорта и транспортной инфраструктуры⁵: 13 морскими и речными портами, 11 морскими и речными пароходствами и 2 аэропортами. При этом предусматривается полная продажа оставшихся в государственной собственности пакетов акций (как правило, 25,5%). Заметим, что данное решение стало нормативно возможным после сокращения в июне 2010 г. перечня стратегических предприятий и организаций.

Таким образом, уже к сентябрю 2010 г. были обеспечены нормативные возможности для инициирования приватизации существенно большего числа компаний по сравнению с началом 2010 г., при этом заметно расширился круг планируемых к приватизации крупных компаний.

¹ Распоряжения правительства РФ от 03.02.2010 № 132-р, от 27.02.2010 № 233-р, от 17.03.2010 № 346-р, от 15.05.2010 № 735-р, от 05.07.2010 № 1122-р, от 04.08.2010 № 1321-р, от 13.09.2010 № 1536-р, от 24.09.2010 № 1608-р, от 14.10.2010 № 1770-р, от 23.10.2010 № 1837-р, от 11.11.2010 № 1953-р, от 27.11.2010 № 2092-р, от 03.12.2010 № 2165-р, от 08.12.2010 № 2191-р, от 08.12.2010 № 2206-р, от 17.12.2010 № 2293-р.

² Отметим, что наряду с ФГУПами и ОАО в прогнозный план на 2010 г. были включены 7 ЗАО и 3 ООО.

³ Можно упомянуть еще об одном дополнении прогнозного плана на 2010 г.: в соответствии с распоряжением правительства РФ от 23 октября 2010 г. № 1837-р в него были включены пакеты акций 20 электроэнергетических компаний, однако в подавляющем большинстве эти пакеты являлись миноритарными (менее 1%), а их включение в прогнозный план было связано с последующим внесением в уставный капитал ОАО «Интер РАО ЕЭС».

⁴ Распоряжение правительства РФ от 17 марта 2010 г. № 346-р.

⁵ Распоряжение правительства РФ от 4 августа 2010 г. № 1321-р.

Развитие нормативного регулирования в сфере приватизации

Решение заявленных задач по обеспечению структурных изменений в экономике, привлечению инвестиций для развития приватизируемых компаний, сокращению прямого участия государства в экономике и масштабов госсектора за счет приватизации государственного имущества *потребовало существенной модернизации механизмов приватизации, соответствующих норм законодательства.* Это связано с несколькими причинами.

Первое – *неразвитость законодательных механизмов процедур приватизации крупных компаний.* В соответствии с п. 3 ст. 13 действовавшей ранее редакции закона «О приватизации...» инструментарий приватизации крупных компаний (балансовая стоимость основных средств которых превышает 5 миллионов минимальных размеров оплаты труда¹) был весьма ограничен – исчерпывался, по сути, аукционными формами, акционированием унитарных предприятий и внесением имущества в качестве вклада в уставные капиталы стратегических обществ.

Второе – *отсутствие возможности в рамках механизмов приватизации определять инвестиционные условия для покупателей государственного имущества,* а также условия по проведению модернизации, реструктуризации приватизируемых предприятий. Единственным механизмом приватизации, который предполагает выполнение покупателем государственного имущества определенных условий, является конкурс. Однако п. 21 ст. 20 закона «О приватизации...» определяет исчерпывающий перечень возможных условий конкурса, среди которых только сохранение рабочих мест, переподготовка работников, сохранение профиля деятельности, проведение реставрации, ремонта объектов культурного наследия и социальной сферы.

Третье – *ограничения на сокращение участия государства в капитале компаний при проведении дополнительных эмиссий акций.* Ст. 40 закона «О приватизации...» в принципе допускается некоторое сокращение доли государства в ходе дополнительных эмиссий в соответствии с решениями президента РФ, правительства РФ, однако при этом жестко установлено, что:

– при наличии в государственной собственности пакета акций, обеспечивающего более чем 25%, но не более чем 50% голосов, увеличение уставного капитала путем дополнительного выпуска акций может осуществляться только при условии сохранения государством своей доли в размере блокирующего пакета (25% плюс одна голосующая акция);

– при наличии в государственной собственности пакета акций, обеспечивающего более чем 50% голосов, увеличение уставного капитала может осуществляться только при условии сохранения государством контрольного пакета акций (50% плюс одна голосующая акция).

Понятно, что данные ограничения были направлены на предотвращение риска «размывания» государственных пакетов акций, снижения возможного уровня доходов от приватизации, однако на новом этапе приватизации они же представляются существенным барьером для привлечения компаниями с государственным участием с помощью

¹ С 1 января 2009 г. минимальный размер оплаты труда установлен в сумме 4330 руб. (Ст.1 Федерального закона 91-ФЗ от 24.06. 2008 г. «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»).

дополнительных эмиссий стратегических инвесторов, обеспечения притока в компании финансовых ресурсов¹.

Четвертое – *избыточная зарегулированность ряда механизмов, ориентированных на приватизацию небольших предприятий*, что препятствовало общему быстрому сокращению числа предприятий госсектора и создавало дополнительные барьеры для доступа широкого круга потенциальных покупателей, в частности, малого и среднего бизнеса.

Первые три ограничения были особенно значимы с учетом заявленных планов по приватизации крупных предприятий, в том числе важнейших объектов транспортной инфраструктуры.

После весьма активного процесса проработки различных подходов в рамках нормативного обеспечения нового этапа приватизации был принят *Федеральный закон от 31.05.2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»*². Этот закон включает ряд норм, существенно изменяющих порядок, условия и отдельные инструменты приватизации. В качестве наиболее важных новаций можно выделить:

- 1) переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества;
- 2) предоставление правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом «О приватизации...»;
- 3) определение возможности передачи правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам;
- 4) отмена ограничения по возможным механизмам приватизации крупных объектов государственного имущества с балансовой стоимостью более 5 млн МРОТ;
- 5) упрощение применения такого механизма приватизации, как внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ;
- 6) отмена института нормативной цены подлежащего приватизации имущества;
- 7) упрощение приватизации некрупных объектов федерального имущества, расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации;
- 8) существенное расширение требований к обеспечению прозрачности процедур приватизации.

Рассмотрим более подробно эти новации.

1) Переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества

Если ранее было установлено, что правительство РФ ежегодно утверждает Прогнозный план приватизации имущества, то теперь п. 1 ст. 7 закона «О приватизации...» *определена возможность утверждения правительством РФ Прогнозного плана (программы) приватизации на срок от 1 до 3 лет*. В сентябре 2010 г. правительством РФ

¹ Разумеется, в конкретных ситуациях сохранение государством контроля (блокирующего контроля) над компанией может быть более целесообразным с экономических (политических и т.д.) позиций, нежели обеспечение притока прямых дополнительных инвестиций в развитие данной компании, однако проблема состоит в том, что действующее законодательство не оставляет возможности для выбора.

² Проект данного закона был внесен в Государственную думу ФС РФ группой депутатов 25 марта 2010 г. При этом после его принятия 16 апреля 2010 г. в первом чтении в данный законопроект были внесены некоторые существенные дополнения (одно – из другого, параллельно разрабатывавшегося законопроекта), с которыми он и был одобрен 19 мая 2010 г. во втором чтении, а уже 21 мая принят Государственной думой в окончательной редакции.

были внесены соответствующие изменения в Правила разработки Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества¹.

Таким образом, расширены возможности для планирования приватизации, осуществления более длительных, последовательных и содержательных действий и процедур по подготовке объектов к приватизации. Отметим, что "структурная" направленность приватизации подкреплена положением о том, что план приватизации должен содержать *прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике*, в том числе в конкретных отраслях экономики.

В то же время необходимо заметить, что в утвержденном правительством РФ в ноябре 2010 г. новом Прогнозном плане приватизации федерального имущества на 2011–2012 гг. наличие соответствующего раздела является сугубо формальным, так как он, по сути, не содержит ничего нового по сравнению с принимавшимися ранее прогнозными планами (так, основное место в нем отведено распределением компаний госсектора и объектов приватизации по отраслям); при этом отсутствует даже самая общая оценка ожидаемых изменений доли госсектора в экономике или в отдельных секторах.

2) Предоставление правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом «О приватизации...»

Данная новация представляется наиболее «революционной» и спорной. П. 2 ст. 3 закона «О приватизации...» дополнен пп. 15, в соответствии с которым действие данного закона теперь не распространяется на отношения, которые возникают при отчуждении «федерального имущества в соответствии с решениями правительства Российской Федерации, принимаемыми в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики». Столь общая формулировка, очевидно, фактически не ограничивает возможность использования данной нормы, при этом в законе отсутствуют какие-либо требования к возможным приобретателям отчуждаемого имущества, а также сколько-нибудь четкие условия применения данного механизма.

Разумеется, можно предположить, что данный механизм будет применяться «штучно» – в отношении наиболее крупных, уникальных или особо значимых объектов. Следует также заметить, что в соответствии с последним абзацем п. 2 ст. 3 закона «О приватизации...» отчуждение перечисленного в данном пункте имущества регулируется иными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Таким образом, можно предположить, что практическая реализация рассматриваемого подхода потребует разработки и принятия соответствующего законодательного акта, который снизит имеющийся сейчас высокий уровень неопределенности.

Внесение в закон «О приватизации...» обсуждаемой нормы вероятнее всего объясняется стремлением расширить возможности «инвестиционно-ориентированной» приватизации крупных компаний, в частности – путем *прямой продажи пакета акций, находящего в федеральной собственности, стратегическим инвесторам компании, которые уже владеют контрольным пакетом ее акций (50–75%)*². Одной из предпо-

¹ Постановление правительства РФ от 13 сентября 2010 г. № 725 «О внесении изменений в правила разработки Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества».

² См., например: Товкайло М., Непомнящий А. Отдадут в одни руки. Ведомости от 3 марта 2010 г.

сылки к применению данного подхода стало весьма распространенное мнение о том, что существующие стратегические инвесторы компаний могут тормозить процесс приватизации в силу опасений прихода новых инвесторов¹. В этой связи отметим, что ориентация на существующих акционеров компаний представляется оправданной далеко не всегда, уже хотя бы потому, что они не обязательно являются стратегическими инвесторами.

Так или иначе, на сегодняшний день можно только предполагать, что рассматриваемый механизм – принятие правительством РФ решений об отчуждении отдельных объектов федерального имущества вне сферы действия закона «О приватизации...» – будет использоваться именно для прямых продаж небольших пакетов акций стратегическим инвесторам. Нормативная регламентация данного варианта приватизации пока не установлена, что оставляет широкое поле для различных решений и компромиссов. В этой связи можно упомянуть обсуждавшуюся в недавнем прошлом (в том числе на уровне официальных лиц высокого уровня) возможность *передачи на бесконкурсной основе находящегося в государственной собственности пакета акций крупного объекта транспортной инфраструктуры (аэропорта «Шереметьево») в управление стратегическому партнеру на длительный срок (20–30 лет)*². Кроме того, со стороны бизнес-сообщества неоднократно высказывалось предложение по *предоставлению приоритетного права выкупа приватизируемых акций компании смешанной собственности всем ее частным акционерам*³. Заметим, что соответствующий законопроект вносился в Государственную думу одним из депутатов еще в мае 2008 г.⁴, однако спустя полгода он был отозван инициатором.

По нашему мнению, все перечисленные выше варианты противоречат (пусть и в разной степени) принципу справедливой конкуренции и могут приводить к занижению стоимости отчуждаемых объектов.

3) Определение возможности передачи правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам

Данная новация имеет *непосредственное отношение к развитию инструментария «новой» приватизации*⁵.

¹ См. например: высказывания по итогам «круглого стола» по теме «Повышение роли приватизации как инструмента привлечения инвестиций в российскую экономику», проведенного Минэкономразвития России 29 марта 2010 г., в котором приняли участие первый заместитель председателя правительства РФ И. Шувалов, министр экономического развития Э. Набиуллина, представители инвестиционных банков и бизнес-структур, http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20100329_05.

² См. там же.

³ См., например: Титов Б. Приватизация: новые механизмы, <http://slon.ru/blogs/titov/post/344182/>.

⁴ Проект Федерального закона № 87293-5 «О внесении изменения в статью 43 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества».

⁵ Отметим, что «точкой отсчета» соответствующей инициативы можно считать решения, принятые в середине ноября 2009 г. на совещании в правительстве РФ по вопросу совершенствования законодательства в целях повышения эффективности приватизации. Еще до завершения 2009 г. соответствующий законопроект был подготовлен Минэкономразвития России и разослан на согласование заинтересованным ведомствам, а в начале марта 2010 г. министерство опубликовало его (в несколько измененной редакции) для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность (http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/govProperty/doc20100301_05). Весной 2010 г. соответствующая норма была включена в состав более общего законопроекта о внесении изменений в законодательство о приватизации, который вскоре был принят (Федеральный закон от 31.05. 2010 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»).

Ранее (до внесения изменений в закон «О приватизации ...») функции по продаже приватизируемого имущества (помимо уполномоченного правительством РФ органа исполнительной власти) по специальному поручению правительства РФ могли осуществлять только специализированные государственные учреждения. В соответствии с новой редакцией п. 1 (шестнадцатый абзац) ст. 6 закона «О приватизации...» правительство РФ вправе поручить *юридическим лицам* организовывать продажу приватизируемого федерального имущества и (или) *осуществлять функции продавца*. В решении правительства РФ о поручении определенному юридическому лицу выполнения таких функций должны быть указаны подлежащее приватизации федеральное имущество, конкретные действия данного юридического лица, размер и порядок выплаты ему вознаграждения. В соответствии с пп. 8.1. п.1 ст. 6 закона «О приватизации...» перечень таких юридических лиц утверждается правительством РФ. Новой редакцией п. 2 ст. 14 закона «О приватизации...» установлено, что при использовании данного способа организации продажи приватизируемого имущества его начальная цена по решению правительства РФ может не устанавливаться.

Условия применения данного механизма и критерии отбора юридических лиц нормативно определены не были. Имеется лишь ряд высказываний официальных лиц по данному вопросу, в соответствии с которыми привлечение юридических лиц планируется лишь *в исключительных случаях* для продажи особенно крупных и значимых активов; в качестве продавцов (организаторов продаж) предполагается привлекать крупные российские и зарубежные инвестиционные банки; при выборе банка для проведения конкретной сделки будет использоваться своего рода «рейтингование»¹.

В октябре 2010 г. правительством РФ был определен перечень юридических лиц, которым может поручаться продажа приватизируемого имущества и (или) осуществление функций продавца². В данный перечень вошли 10 известных финансовых структур, в частности «ВТБ Капитал», «Инвестиционная компания Внешэкономбанка», «Ренессанс Брокер», Банк Кредит Свис (Москва), Дойче Банк, «Меррилл Линч Секьюритиз». В декабре 2010 г. в перечень были включены еще 13 организаций³.

В рамках подготовки первой приватизационной сделки по новой схеме в качестве продавца 10%-ного пакета акций банка ВТБ правительство РФ выбрало ООО «Меррилл Линч Секьюритиз», которое было определено единственным исполнителем соответствующего госзаказа⁴. При этом ни решение правительства, ни последовавшие комментарии официальных лиц не содержали сколько-нибудь детальных объяснений сделанного выбора⁵.

В принципе можно рассчитывать, что привлечение к приватизации федерального имущества инвестиционных банков и компаний, обладающих опытом осуществления подобных сделок, квалифицированными кадрами, а также налаженными связями с крупными мировыми инвесторами, обеспечит возможность проведения всестороннего

¹ См., например: Зыкова Т. Госпродажа. Российская газета от 29 июля 2010 г.

² Распоряжение правительства РФ от 25 октября 2010 г. № 1874-р.

³ Распоряжение правительства РФ от 20 декабря 2010 г. № 2349-р.

⁴ Распоряжение правительства РФ от 2 ноября 2010 года № 1928-р.

⁵ В СМИ в качестве оснований для выбора «Меррилл Линч» со ссылкой на чиновников и представителей Банка ВТБ упоминались наличие у компании опыта приватизации финансовых институтов на развивающихся рынках, а также поддержка данного выбора руководством Банка ВТБ. Товкайло М., Аскер-заде Н. Кто продаст ВТБ. Ведомости от 9 ноября 2010 г.

анализа будущей сделки, в том числе с учетом потребностей приватизируемого акционерного общества в инвестициях, в технологической модернизации, и в конечном счете позволит повысить эффективность приватизации. В то же время нельзя не отметить низкую прозрачность процессов формирования перечня организаций – потенциальных продавцов, а также выбора конкретного продавца для первой сделки, неясность соответствующих процедур и критериев. Возможно, ввиду «штучного» характера сделок, для осуществления которых планируется привлекать юридические лица, четкие критерии их выбора из уже утвержденного перечня не являются жизненно необходимыми, однако государству (в лице уполномоченных органов) следует хотя бы давать объяснения сделанному выбору.

4) Отмена ограничения по возможным механизмам приватизации крупных объектов государственного имущества с балансовой стоимостью более 5 млн МРОТ

В новой редакции закона «О приватизации...» утратили силу пп. 3 и 4 ст. 13, устанавливавшие, что приватизация имущественных комплексов ФГУПов и находящихся в федеральной собственности акций ОАО, балансовая стоимость основных средств которых превышает 5 млн МРОТ, могла осуществляться лишь пятью из 10 законодательно установленных способов приватизации; при этом *не допускалось использование, в частности, таких способов, как продажа имущества на конкурсе; продажа акций через организатора торговли на рынке ценных бумаг, продажа акций по результатам доверительного управления.*

Таким образом, был устранен один из барьеров в обеспечении гибкости и проблемной ориентированности подходов к приватизации крупных компаний. Особенно важной представляется существующая теперь возможность «плавной» приватизации крупных компаний по результатам доверительного управления, так как это, с одной стороны, позволяет сократить прямое участие государства в управлении деятельностью таких компаний, а с другой – при принятии в перспективе решений об отчуждении государственной собственности по итогам доверительного управления четко оценить достигнутые успехи и «качества» нового потенциального собственника.

5) Упрощение применения способа приватизации, связанного с внесением государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ

С внесением изменений в закон «О приватизации...» в мае 2010 г. произошло некоторое ослабление ограничений по внесению государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ. Ст. 7 закона дополнена п. 2.1, в соответствии с которым при внесении в соответствии с решениями президента РФ и правительства РФ находящихся в федеральной собственности акций ОАО, созданных в результате преобразования ФГУПов, в уставные капиталы открытых акционерных обществ *не требуется вносить изменения в Прогнозный план (программу) приватизации на плановый период.* Можно было бы рассматривать это изменение как техническое, направленное на сокращение издержек по созданию интегрированных структур, но, по нашему мнению, необходимость внесения изменений в план приватизации по крайней мере определяла возможность корректировки и уточнения ранее принятых решений, особенно в случае множественности вносимых пакетов акций.

Более существенная новация состоит в том, что в результате исключения п. 3 из ст. 6 закона «О приватизации...» было устранено ограничение в отношении внесения акций крупных компаний (с балансовой стоимостью активов более 5 млн МРОТ) в уставные капиталы акционерных обществ – ранее эти акции можно было внести в уставный ка-

питал *только стратегического* акционерного общества в соответствии с нормативными правовыми актами президента РФ. Отметим, что в пояснительной записке к проекту закона о внесении изменений в закон «О приватизации...» необходимость данного изменения прямо связывалась с необходимостью завершения процессов внесения государственного имущества в уставный капитал крупных компаний, в частности ОАО «РЖД» и ОАО «Россельхозбанк».

Таким образом, созданы дополнительные предпосылки к созданию в ходе приватизации интегрированных структур. Этот момент представляется очень важным, так как внесение пакетов акций в уставные капиталы акционерных обществ – весьма специфический способ приватизации, который приводит в краткосрочной перспективе не к уменьшению государственного участия в экономике, а, скорее, напротив – к его увеличению вследствие разрастания и усиления рыночной мощи интегрированных структур, контролируемых государством. Конечно, все не столь однозначно: создание интегрированных структур может быть связано с «выстраиванием» эффективных бизнесов и предполагать их последующую приватизацию. Однако по ряду причин для приватизируемых компаний именно такой способ приватизации может оказаться предпочтительным – в силу большей предсказуемости и возможности предварительных договоренностей в отношении будущего их менеджеров и собственников.

б) Отмена института нормативной цены подлежащего приватизации имущества

Из ст. 12 закона «О приватизации...» *исключено понятие нормативной цены* – минимальной цены, по которой возможно отчуждение имущества, определяемой в соответствии с установленным правительством РФ порядком. Для определения цены подлежащего приватизации имущества в рамках ст. 12 остался только один вариант – начальная цена устанавливается в соответствии с законодательством об оценочной деятельности. Если ранее в решениях об условиях приватизации государственного имущества (наряду с прочими условиями) должна была указываться нормативная цена, то теперь – начальная цена имущества (п. 2 ст. 14)¹.

Таким образом, благодаря отмене института нормативной цены созданы дополнительные предпосылки к определению справедливой рыночной цены при приватизации имущества.

7) Упрощение приватизации некрупных объектов федерального имущества, расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации

В закон «О приватизации...» в мае 2010 г. были внесены изменения и дополнения, обеспечивающие упрощение доступа к участию в продаже приватизируемого государственного имущества, развитие конкуренции.

Во-первых, установлена *возможность использования электронных торгов для приватизации имущества*. Закон «О приватизации...» дополнен ст. 32.1, в соответствии с которой:

– продажа государственного имущества может осуществляться в электронной форме, причем сведения об этом должны содержаться в решении об условиях приватизации имущества;

¹ В то же время начальная цена может не устанавливаться, когда правительство РФ поручает продажу приватизируемого имущества юридическим лицам (в соответствии с шестнадцатым абзацем п. 1 ст. 6).

- при проведении продаж в электронной форме должен обеспечиваться свободный и бесплатный доступ к соответствующей информации; установлена возможность представления претендентами заявок и прилагаемых документов в электронной форме;
- прямо запрещается взимать с участников продажи в электронной форме не предусмотренную законом дополнительную плату;
- определено содержание и условия размещения сообщения о проведении продажи в электронной форме.

Заметим, что порядок организации и проведения продажи в электронной форме еще должен быть разработан правительством РФ.

Возможность проведения продаж в электронной форме предусмотрена не для всех способов приватизации (понятно, что эта форма неприменима для преобразования унитарного предприятия в ОАО, для внесения имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО, для продажи по результатам доверительного управления) – она распространяется на аукционные способы приватизации, а также на продажу имущества на конкурсе, посредством публичного предложения, без объявления цены. Судя по содержанию ст. 32.1 закона «О приватизации...», продажа государственного имущества в электронной форме прежде всего ориентирована на такие способы приватизации, как продажа имущества на аукционе и посредством публичного предложения.

Во-вторых, в новой редакции ст. 23 закона «О приватизации...» *значительно переработаны и усовершенствованы условия проведения продажи посредством публичного предложения* (напомним: данный способ приватизации применяется, если аукцион признан несостоявшимся). Необходимо отметить, что ранее значительную часть имущества не удавалось продать на аукционе, соответственно, после этого использовался механизм продажи посредством публичного предложения, однако он был слабо защищен от различных манипуляций.

Важнейшие изменения в способе продажи посредством публичного предложения, которые направлены на повышение конкуренции и достижение справедливой рыночной цены, состоят в следующем:

- последовательное снижение цены первоначального предложения проводится не через определенные периоды, а в рамках только одной процедуры (п. 5 ст. 23);
- при наличии нескольких участников, подтвердивших одну цену, осуществляется переход к проведению аукциона (п. 5 ст. 23);
- не допускается продажа имущества посредством публичного предложения, в которой принял участие только один претендент (п. 6 ст. 23);
- правительством РФ должен быть определен порядок продажи имущества посредством публичного предложения¹.

В-третьих, *был существенно уменьшен размер требуемого задатка для участия в аукционе* (п. 6 ст. 18) *или в конкурсе* (п. 5 ст. 20): *с 20 до 10% от начальной цены приватизируемого имущества.*

¹ Отметим, что в конце июля 2010 г. Минэкономразвития России сообщило о том, что им подготовлен и разослан для межведомственного согласования проект постановления правительства РФ по внесению изменений в правительственные акты в связи с внесением изменений в закон «О приватизации...», в частности, предусматривающий утверждение новой редакции Положения об организации продажи государственного и муниципального имущества посредством публичного предложения (http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreal/doc20100729_07), однако текст данного документа опубликован не был.

Таким образом, по нашему мнению, в целом созданы предпосылки к достаточно быстрой и массовой продаже некрупных объектов государственного имущества, «расчистке» состава госсектора. При этом могут быть обеспечены более высокий уровень транспарентности и конкуренции приватизационных сделок, расширение участия в приватизации в качестве покупателей небольших компаний.

8) Расширение требований к обеспечению прозрачности процедур приватизации

В результате внесения значительного числа дополнений в ст. 15 закона «О приватизации...» существенно расширены требования к информационному обеспечению приватизации. В качестве наиболее важных дополнений можно выделить:

– обязательность публикации сведений *обо всех этапах приватизации по всем уровням собственности* в печатных и электронных средствах массовой информации, при этом *требования к составу и объему публикуемой информации* решениями органов государственной власти *могут только дополняться*;

– обязанность открытых акционерных обществ и унитарных предприятий с момента включения в прогнозный план раскрывать информацию (в соответствии с порядком и формой, утверждаемыми регулятором на рынке ценных бумаг либо уполномоченным органом исполнительной власти¹);

– возможность осуществления дополнительного информационного сопровождения в отношении отдельных объектов.

Принятые нормы, безусловно, заслуживают положительной оценки. Однако нельзя не отметить некоторую непоследовательность и «противоречивость» действий государства в данной сфере. Действительно, с одной стороны, предпринимаются усилия по нормативному обеспечению прозрачности процесса приватизации на всех стадиях, с другой – ряд обсуждавшихся выше «индивидуальных» решений и шагов государства в области приватизации характеризуется крайне низкой прозрачностью.

В целом в отношении осуществленных новаций в законодательстве о приватизации государственного имущества можно отметить следующее.

Первое. Изменения в законодательном регулировании приватизации достаточно четко направлены на решение двух задач: (1) расширение возможностей и развитие инструментария приватизации крупных и крупнейших компаний и (2) снижение издержек и ограничений для массовой приватизации относительно небольших компаний.

Второе. Новации в рамках решения второй задачи представляются весьма позитивными, способствующими повышению прозрачности приватизационных сделок, обеспечению конкуренции, снижению барьеров для участия в приватизации имущества небольших компаний. Достаточно активная приватизация некрупных объектов государственной собственности может обеспечить «расчистку» госсектора от множества несущественных активов, прояснение его реальной структуры.

Третье. Применительно к крупным компаниям расширен спектр допустимых способов приватизации, что представляется необходимым на этапе, когда получение дополнительных доходов бюджета от приватизации не рассматривается в качестве единственной задачи.

¹ В соответствии с постановлением правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 693 «Об отдельных полномочиях Министерства экономического развития Российской Федерации» министерство уполномочено утверждать порядок и форму раскрытия информации унитарными предприятиями и открытыми акционерными обществами со дня их включения в Прогнозный план.

Наиболее неоднозначными представляются новации, касающиеся приватизации крупнейших компаний и банков. Вероятно, стремясь сократить необходимое время, учитывая индивидуальность подобного рода приватизационных сделок, государство создало возможность их вывода из-под действия закона «О приватизации...». Тем самым, с одной стороны, был устранен ряд препятствий для «структурной приватизации» крупных компаний, но с другой – вообще не определены какие-либо законодательные рамки для принятия соответствующих решений.

Четвертое. Полномочия правительства РФ в сфере приватизации, особенно применительно к приватизации крупнейших компаний, кардинально расширились. При отсутствии нормативных рамок предсказуемость таких решений для потенциальных инвесторов может оказаться низкой. Собственно, практические действия государства в сфере приватизации крупнейших компаний пока характеризуются недостаточной прозрачностью, а принятые решения слабо публично аргументируются. Как обычно, недостаток официальных комментариев и разъяснений «замещается» множеством сообщений в средствах массовой информации, основанных на «инсайдерских» сведениях.

Особенности процесса обсуждения и уточнения планов приватизации на 2010-й и последующие годы

В конце 2008 г. и 2009 г. ввиду глобального экономического кризиса наблюдалось существенное снижение интереса потенциальных инвесторов к приобретению государственного имущества, в результате чего объемы поступлений от приватизации по итогам 2009 г. оказались беспрецедентно низкими – 3,4 млрд рублей (в 3,5 раза меньше запланированных). Данное обстоятельство в сочетании с неоднократно декларировавшимся на правительственном уровне тезисом о недопустимости приватизации по «льготным» ценам¹ привело к тому, что в бюджетных проектировках на 2010 г., подготовленных Минфином России в середине 2009 г., фигурировали рекордно низкие планируемые доходы от приватизации – лишь около 7 млрд руб.² (см. *рис. 1*).

Наметившееся в III квартале 2009 г. некоторое оживление ситуации в российской экономике существенно повысило «градус ожиданий» представителей органов государственной власти в отношении возможных объемов приватизации федерального имущества в 2010 г. В результате уже в октябре 2009 г. Минэкономразвития России были заявлены возможные поступления от приватизации в 2010 г. в объеме порядка 70 млрд рублей, т. е. в 10 раз больше, чем предполагали бюджетные проектировки Минфина России, подготовленные несколькими месяцами ранее³. В принятом в конце ноября 2009 г. Прогнозном плане приватизации на 2010 г. фигурировала существенно меньшая сумма бюджетных доходов (18 млрд руб.), которая, по заявлениям официальных лиц, являлась предварительной и подлежала увеличению, по разным оценкам, до 70–100 млрд руб., прежде всего за счет продажи акций ряда компаний, исключаемых из

¹ См., например: высказывания председателя правительства РФ В.В. Путина на заседании президиума правительства 26 марта 2009 г. (<http://premier.gov.ru/events/news/3676/>), а также на совещании по вопросу об основных направлениях приватизации федерального имущества на 2010–2012 гг. и сокращения перечня стратегических предприятий и акционерных обществ (<http://premier.gov.ru/events/news/5104/>).

² См. высказывания министра финансов А. Кудрина информационным агентствам по итогам заседания правительства РФ 30 июля 2009 г. (<http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=17&id4=7912>).

³ Маслов Г. Государство заработает на приватизации 70 млрд рублей. Infox.ru, 6 октября 2009 г. (http://www.infox.ru/business/finances/2009/10/06/Gosudarstvo_zarabota.phtml).

перечня системообразующих¹. Подобного рода оптимистичные прогнозы поступлений от приватизации упоминались в выступлениях официальных лиц примерно до середины 2010 г., пока в начале августа Минфином России не были опубликованы основные направления бюджетной политики на 2011 г. и плановый период 2012–2013 гг., предусматривавшие доходы от приватизации на 2010 г. в объеме «всего лишь» 7 млрд руб. – столько же, сколько планировалось в бюджетных проектировках Минфина годом ранее. При этом на период 2011–2013 гг. данный документ прогнозирует поступления от приватизации в объемах, многократно превосходящих (в номинальном выражении) соответствующие доходы, полученные по итогам любого из предыдущих 15 лет: в сумме за три года – 883,5 млрд руб., в том числе в 2011 г. – 298 млрд руб., в 2012 г. – 276,1 млрд руб., в 2013 г. – 309,4 млрд руб. Наконец, в сентябре 2010 г. Минфин России полагал, что в течение ближайших пяти лет совокупные доходы от приватизации должны составить порядка 50 млрд долл. (1,5 трлн рублей по нынешнему курсу) – примерно по 10 млрд долл. (300 млрд руб.) ежегодно².

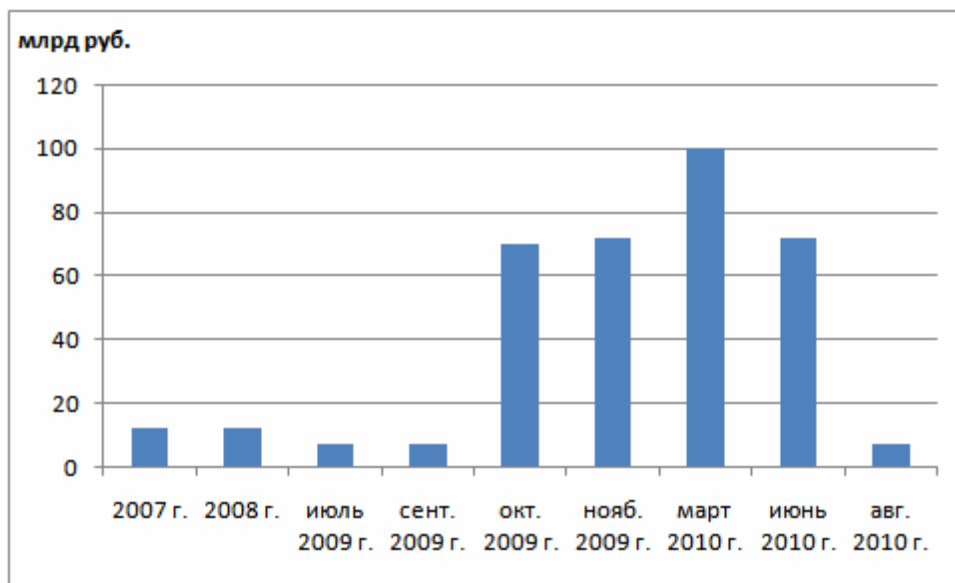
Важно заметить, что *отмеченная «волатильность» планируемых объемов приватизации в 2010 г. стала следствием отсутствия единой позиции государства в вопросе о том, какие именно крупные компании должны быть приватизированы.* Так, в разные периоды различные официальные лица демонстрировали несовпадающие, порой в корне противоречащие друг другу взгляды по данному вопросу. В числе возможных объектов приватизации в 2010 г. назывались, в частности, пакеты акций таких крупнейших компаний и банков, как «Роснефть», «Совкомфлот», «Росгосстрах», «Росагролизинг», ВТБ, Сбербанк, Россельхозбанк. В июле 2010 г. основные участники процесса планирования приватизации (Минэкономразвития России и Минфин России) предварительно согласовали список из 11 компаний и финансовых институтов, пакеты акций которых должны быть выставлены на продажу в среднесрочной перспективе: «Транснефть», «Совкомфлот», «Роснефть», Сбербанк, ВТБ, «Росагролизинг», ФСК, Россельхозбанк, «РусГидро», «Росспиртпром», и Объединенная зерновая компания (при этом во всех этих компаниях государство планировало сохранить за собой контрольный пакет)³, а в сентябре данный перечень был в целом одобрен и расширен председателем правительства РФ В. Путиным⁴. Однако по-прежнему оставалось неясным, будет ли осуществлена приватизация акций каких-либо из перечисленных компаний (либо, возможно, других крупных хозяйствующих субъектов) до конца 2010 г.

¹ См., например: Фаляхов Р. Госсобственность пойдет в доход. Газета.ru, 24 ноября 2009 г. (<http://www.gazeta.ru/business/2009/11/24/3290513.shtml>); интервью первого вице-преьера И. Шувалова Коммерсантъ-online 22 декабря 2009 г. (<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1297142&NodesID=4>)

² См. высказывания министра финансов А. Кудрина информационным агентствам на саммите Reuters 15 сентября 2010 г. (<http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=10574>).

³ Зыкова Т. Госпродажа. Российская газета от 29 июля 2010 г.

⁴ См. высказывания министра финансов А. Кудрина информационным агентствам на саммите Reuters 15 сентября 2010 г. (<http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=10574>).



Источники: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 гг. (утверждены распоряжением правительства РФ от 29 апреля 2007 г. № 543-р); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010–2011 г. (утверждены распоряжением правительства РФ от 1 сентября 2008 г. № 1272-р); высказывания министра финансов А. Кудрина информационным агентствам по итогам заседания правительства РФ 30 июля 2009 г. (<http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=17&id4=7912>); высказывания Министра финансов А. Кудрина информационным агентствам по итогам заседания Правительства РФ 23 сентября 2009 г. (<http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=8175>); Маслов Г. Государство заработает на приватизации 70 млрд рублей. Infox.ru, 6 октября 2009 г. (http://www.infox.ru/business/finances/2009/10/06/Gosudarstvo_zarabota.phtml); Фаляхов Р. Госсобственность пойдет в доход. Газета.ru, 24 ноября 2009 г. (<http://www.gazeta.ru/business/2009/11/24/3290513.shtml>); Макряшина А. Доходы от приватизации составят 100 млрд рублей в 2010 г. Infox.ru, 17 марта 2010 г. (http://www.infox.ru/authority/state/2010/03/17/Dohodyu_ot_privatiza.phtml); Силаев В. Набиуллина: приватизация принесет 72 млрд рублей. – Infox.ru, 18 июня 2010 г. (http://www.infox.ru/business/finances/2010/06/18/Nabiullina_Privatiz.phtml); Основные направления бюджетной политики на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 гг. (http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/08/ONBP_2011–2013.doc).

Рис. 1. Планируемые объемы приватизации федерального имущества в 2010 г.

В конце октября 2010 г. в правительстве РФ состоялось совещание, на котором обсуждались планы по приватизации до 2016 г.: в рамках Программы приватизации до 2013 г. и в рамках планов по приватизации на 2013–2015 гг. По итогам данного совещания было объявлено о планируемой приватизации в период до 2015 г. включительно около 900 компаний и получении доходов от их продажи в объеме 1,8 трлн руб. При этом до 2013 г. предполагалось осуществить продажу пакетов акций таких крупных банков и компаний, как ВТБ, Сбербанк, «Совкомфлот», ФСК ЕЭС, «Русгидро», Объединенная зерновая компания, а с 2013 г. – «Роснефти», РЖД, «Аэрофлота», «Шереметьево», Россельхозбанка, «Росагролизинга». Также было заявлено, что в ближайшие 3–4 года приватизация крупных компаний не будет связана со снижением доли государства ниже контрольного пакета акций, однако при этом были обозначены планы государства в более отдаленной перспективе – после 2015 года – отказаться от контрольных пакетов «Роснефти», «Русгидро», ВТБ, «Аэрофлота».

Большая ясность в отношении планов приватизации крупных и крупнейших компаний появилась только после заседания правительства РФ 17 ноября 2010 г., на котором были одобрены прогнозный план и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг., содержавшие, в частности, следующие важные положения:

- будет продолжена работа по отмене утративших актуальность ограничений на приватизацию определенных видов федерального имущества;
- одобренный план приватизации с течением времени будет дополняться с учетом результатов работы по оптимизации структуры государственной собственности;
- жесткие сроки проведения приватизации крупнейших компаний не определены, установлены некоторые временные рамки, причем иногда на более длительную перспективу (выходящие за пределы 2011–2013 гг.).

Принципиально важной особенностью прогнозного плана приватизации на 2011–2013 гг. является выделение в нем 10 крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики, пакеты акций которых будут приватизироваться на основании отдельных решений президента РФ и правительства РФ (табл. 15)¹. Возможные доходы от их приватизации в 2011–2013 гг. оцениваются на уровне 1 трлн руб.

Таблица 15

План приватизации крупнейших открытых акционерных обществ, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики

Крупнейшие приватизируемые компания и банки	Пакет в государственной собственности						
	По состоянию на 1 ноября 2010 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Банк ВТБ	85,5%	75,5%	65,5%	50%+1 акция			
«Совкомфлот»	100%	100%	75%	50%+1 акция		<50%	
Объединенная зерновая компания	100%	100%	0%				
Федеральная сетевая компания ЕЭС	79,11%	79,11%	75%+1 акция				
Сбербанк России	57,58%*	57,58%	50%+1 акция				
Нефтяная компания «Роснефть»	75,1%	75,1%	50%+1 акция				
«РусГидро»	57,9%	57,9%	50%+1 акция				
Россельхозбанк	100%	100%	75%+1 акция				
«Росагролизинг»	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	50%+1 акция		
РЖД	100%	100%	100%	100%	75%+1 акция		

* в собственности Банка России.

Источники: Прогнозный план приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. и материал Минэкономразвития России «Планируемые продажи акций крупных компаний, занимающих лидирующее положение в отраслях российской экономики, в 2011–2015 гг.» (http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/investmentpolicy/doc20101123_08).

Наряду с вышеупомянутыми крупнейшими компаниями, которые будут, по видимому, приватизироваться по «индивидуальным» схемам, прогнозный план предусматривает также приватизацию в 2011–2013 гг. пакетов акций (стоимость каждого из которых превышает 500 млн руб.) 8 крупных компаний: «Апатит», «Издательство «Просвещение», «Авиакомпания «Сибирь», «Архангельский траловый флот», «Улья-

¹ Заметим, что в данный перечень не вошли некоторые крупнейшие компании, ранее называвшиеся в качестве возможных объектов приватизации, такие как «Аэрофлот» и «Шереметьево».

новский автомобильный завод», «Мурманский морской рыбный порт», «Восточный порт», «Алмазный Мир».

В целом совокупные доходы от приватизации в период 2011–2013 гг. в оцениваются прогнозом плане на уровне 1 трлн руб. Преобладающая часть этих доходов связана с приватизацией 10 крупнейших компаний. Без их учета поступления средств от приватизации в 2011 г. оцениваются в размере 6 млрд руб., в 2012–2013 гг. – по 5 млрд руб. (но и эти доходы, в свою очередь, прогнозируются в связи с намеченной приватизацией 8 крупных компаний).

Ранее сообщалось, что часть средств от приватизации государство направит в виде инвестиций в приватизированные компании: судя по комментариям представителей государства, предполагается, что из общего объема доходов от приватизации за пять лет (1,8 трлн руб.) примерно 1 трлн руб. поступит в бюджет, а 800 млрд руб. получат сами приватизируемые компании (в частности, за счет IPO и SPO), однако какие именно компании окажутся в числе получателей и на каких условиях это произойдет, пока остается неясным.

В целом в отношении процессов выработки и согласования планов приватизации в 2010 г. важно отметить следующее:

1. По отдельным крупным компаниям шла и продолжается сильная борьба относительно сроков и масштабов их приватизации. В частности, серьезные противоречия в позициях министерств и ведомств выявились в отношении приватизации РЖД, «Аэрофлота», «Связьинвеста», АИЖК, «Транснефти» и «Зарубежнефти». Так, в отношении РЖД и «Аэрофлота» Минтранс России настаивает на необходимости отложить приватизацию до завершения реорганизации этих компаний: «Аэрофлоту» планируется передать акции шести авиакомпаний, а РЖД предстоит в перспективе стать инфраструктурной компанией.

2. Несмотря на декларируемый принцип открытости приватизации, на всех этапах собственно процессы обсуждения перечня крупных компаний, планируемых к приватизации, были мало публичными, что, впрочем, компенсировалось избытком комментариев в СМИ по поводу принятых решений и противоречий.

3. Доминирующей линией в планировании приватизации постепенно становилось обеспечение дополнительных доходов бюджета, при этом структурные задачи отошли на второй план. Данное смещение акцентов закономерно сочеталось с усилением внимания к приватизации дорогих и ликвидных пакетов акций: крупных финансовых структур, банков, нефтяных компаний.

4. Несмотря на планируемую приватизацию пакетов акций ряда крупнейших компаний, государство, как правило, намерено в ближайшие годы сохранить преобладающее участие в капитале таких компаний, вследствие чего о масштабном сокращении доли госсектора в экономике (в ВВП) пока говорить не приходится.

Завершая рассмотрение актуальных планов приватизации, уместно будет отметить намерение федеральных властей инициировать на региональном уровне проведение в 2011–2013 гг. приватизации, которая в целом по объемам средств, вырученных от продажи активов, должна быть сопоставимой с планируемой приватизацией федерального имущества.

Осенью 2010 г. региональным властям было поручено подготовить и утвердить масштабные приватизационные программы. Многие регионы, располагая пакетами акций серьезных компаний, претендуют на получение средств федерального бюджета.

Между тем у регионов есть большой объем собственности и активов, которые можно предложить рынку. Минэкономразвития и Минфин обсуждают схему, при которой при обращении регионов за поддержкой на сбалансированность бюджета из федеральной казны будет учитываться наличие у них программы приватизации. При наличии у них привлекательных активов они сначала должны их продать, а уже потом обращаться за трансфертами из федерального бюджета.

Возможные риски в проведении «новой приватизации»

При формировании и реализации государственной политики в области приватизации может возникнуть целый ряд внутренних противоречий и проблем. Дать целостную характеристику этих рисков довольно сложно вследствие того, что процесс формирования условий и принципов «новой приватизации» еще не завершен, при этом государство своими действиями дает основания как для повышения значимости, так и для ограничения определенных рисков. Тем не менее можно выделить следующие риски, которые представляются нам существенными.

Первое – риск, связанный с неразвитостью законодательных процедур приватизации крупных компаний и расширением условий для «индивидуализированного» подхода к приватизации крупных объектов государственным имуществом.

Данный риск остается весьма существенным, так как пока решена одна проблема: сняты ограничения для способов приватизации крупных компаний, но нормативно новые способы приватизации, даже рамочно, пока не определены.

Пробелы в правовых конструкциях новых механизмов приватизации и распоряжения имуществом (таких как бесконкурсная продажа акций стратегическому инвестору, проведение конкурса с инвестиционными условиями или передача активов в управление), прежде всего – отсутствие четких критериев их применения – существенно расширяют предпосылки к принятию «волевых», ситуативных решений, расширению лоббирования и «административного торга». Неопределенность будущих правил (и даже непрозрачность мотивов) снижает предсказуемость политики по приватизации крупных объектов государственной собственности, ограничивает возможности расширения участия иностранных инвесторов в приватизации крупных российских компаний.

Необходимо заметить, что нечеткость правил и норм применительно к новым инструментам отчуждения государственной собственности, индивидуализация принимаемых решений способны в будущем породить сомнения в «справедливости приватизации».

Второе – риск введения существенных формальных и неформальных ограничений для участия в приватизации «внешних» инвесторов, создания преференций для отдельных приобретателей.

Основная предпосылка к этому состоит в том, что по ряду направлений государство реально не готово отказаться от прямого участия в управлении компаниями ввиду недостаточной развитости соответствующего отраслевого регулирования. По этой же причине для иностранного инвестора риски также могут оказаться высокими. Чтобы избежать их, инвестор должен четко представлять, в каких законодательных рамках компания осуществляет свою деятельность (особенно это относится к компаниям, работающим в инфраструктурных отраслях).

После установления права правительства РФ осуществлять продажу отдельных объектов государственного имущества вне рамок закона о приватизации риск неравного,

субъективно выборочного отношения к акционерам и потенциальным инвесторам существенно усилился. Напомним, что данная новация связывалась с необходимостью расширения способов приватизации, в частности, путем прямой продажи пакета акций, находящего в федеральной собственности, стратегическим инвесторам компании. Это объяснялось тем, что существующие стратегические инвесторы компании могут тормозить процесс приватизации из-за опасений прихода новых инвесторов.

Возможно, представители государства исходили из того, что от отдельных крупных акционеров, которым напрямую будут проданы пакеты акций, можно будет добиться более ясных и четких обязательств по модернизации и развитию компании. Не исключено, что государство стремится предотвратить возможные корпоративные конфликты в крупных компаниях при перераспределении собственности в ходе приватизации. Но вполне вероятно, что государство просто ориентируется на сохранение привычного состава собственников, с которыми есть наработанная практика взаимодействия.

В любом случае оценка того, когда правительству РФ следует применять данный механизм, может оказаться малопрозрачной и связанной с принятием субъективно-ситуативных решений о «плохих» и «хороших» с позиций развития компании акционеров, некорректной оценки стоимости пакетов акций при прямой продаже.

Третье – риск того, что при приватизации собственности крупных компаний сохранится или даже «национализируется» контроль над их управлением. Это может проявляться как напрямую, через «приглашение» представителей государственных органов власти различных уровней к участию в советах директоров, так и опосредованно, например, через представительство подконтрольных государству структур, в частности финансовых, в советах директоров. Главная проблема в этом случае – еще большая непрозрачность публичных интересов в отношении таких компаний, появление еще большего количества предпосылок для подмены общественных интересов узкоспециальными (как ведомственными, так и частными) по сравнению с вариантом прямого участия государства в капитале.

Четвертое – риск расширения государственных и квазигосударственных структур в ходе приватизации на основе внесения государственного имущества в уставные капиталы открытых акционерных обществ.

Заметим, что внешне это будет выглядеть как приватизация государственного имущества, сокращение перечня стратегических предприятий и обществ, уменьшение количества объектов государственной собственности, но реально может привести к усилению прямого участия государства в управлении экономической деятельностью в отдельных секторах вследствие расширения масштабов и областей деятельности оставшихся компаний с государственным участием.

Хотя законом о приватизации установлен запрет на участие в приватизации в качестве покупателей государственного имущества юридических лиц, доля государства в уставном капитале которых превышает 25%, однако это ограничение не распространяется на такой вид приватизации, как внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО. Кроме того, механизмы отчуждения государственных активов по решению правительства РФ и передачи имущества государственным корпорациям не подпадают под действие приватизационного законодательства, поэтому данное ограничение не распространяется на них.

Действия властей в данной сфере довольно противоречивы. С одной стороны, нормативно облегчаются условия создания и расширения интегрированных структур гос-

сектора на основе внесения в качестве вклада федерального имущества в уставные капиталы открытых акционерных обществ, при этом необходимость проведения и завершения интеграционных процессов используется в качестве основания для откладывания приватизации отдельных крупных компаний на длительный срок.

С другой стороны, предпринимаются усилия по выводу непрофильных активов из госкомпаний, ограничению их способностей к расширению. Так, обсуждается необходимость продажи крупнейшими государственными компаниями («Газпром», РЖД, «Ростехнологии» и т.д.) непрофильных активов¹. Предполагается, что в 2010 г. компании подготовят планы продажи таких активов², а с 2011 г. начнут их реализацию³. В дополнение к этому рассматривается возможность ограничения права государственных компаний создавать дочерние структуры (путем внесения соответствующих норм в их уставы).

По нашему мнению, в ряде случаев завершение процессов формирования крупных интегрированных структур является важным элементом повышения их эффективности, однако при этом важно изначально устанавливать четкие ориентиры по срокам и пределам последующего разгосударствления таких интегрированных структур.

Пятое – риск ограниченного привлечения частных ресурсов, сокращения «горизонта планирования» со стороны новых собственников и менеджеров и использования в приватизации государственных ресурсов, госбанков, включая ранее выделенных в ходе проведения антикризисных мероприятий.

В условиях ограниченности частных ресурсов у потенциальных инвесторов «ближнего круга» вероятным представляется административное подключение крупных государственных банков для поддержки соответствующих сделок. При таком развитии событий существенно ограничивается интерес новых собственников к развитию приватизированного бизнеса, определению четких условий его деятельности, при этом ими в основном реализуются операторские функции по принципу «поведение в соответствии с неформальными ограничениями и требованиями в обмен на дополнительную государственную поддержку». Как следствие, возможно расширение круга крупных, формально частных компаний, которые тем не менее будут восприниматься как нуждающиеся в безусловной государственной помощи и постоянной опеке⁴.

Шестое – риск возникновения на уровне власти конкуренции различных подходов к приватизации и расширения условий для «теневой» борьбы интересов.

Можно предположить, что одна часть представителей государства (политической элиты) сосредоточится на использовании приватизации для структурной перестройки экономики, другая – на увеличении бюджетных доходов от приватизации, а третья – на расширении возможностей для контролируемых государством компаний для упрощения возможностей прямого государственного воздействия на отдельные сектора. Соперничество этих групп может привести к формированию плохо нормативно урегули-

¹ Подобного рода действия формально не являются приватизацией, поскольку активы государственных компаний (кроме унитарных предприятий) не принадлежат государству.

² По имеющейся информации, открытое акционерное общество «Российские железные дороги» уже подготовило и представило на согласование заинтересованным ведомствам такого рода план. (См., например: Товкайло М., Непомнящий А. Отдадут в одни руки// Ведомости от 3 марта 2010 г.)

³ Зыкова Т. Госпродажа. Российская газета от 29 июля 2010 г.

⁴ Яркой иллюстрацией четвертого и пятого типа рисков является продажа без конкурса близкого к контрольному пакета Банка Москвы ВТБ в феврале 2011 г.

рованных компромиссов, которые расширяют возможности принятия индивидуальных решений. Тем самым борьба групп с различными взглядами на роль приватизации может оказаться еще более непрозрачной.

Весьма существенным также представляется риск чрезмерной «фискализации» приватизации, чрезмерной ее подчиненности краткосрочным интересам обеспечения поступлений в бюджет, в результате чего более важные на долгосрочном «горизонте» задачи приватизации (структурные преобразования, стимулирование развития предприятий и отраслей) неизбежно отойдут на второй план.

Идеология новой приватизации: «структурный» и «бюджетный» подходы

Масштабность планов приватизации на среднесрочную перспективу делает принципиально важным выбор основной «идеологемы» данного процесса. Анализ совокупности ключевых событий, так или иначе связанных с формированием государственной политики в сфере приватизации, позволяет выделить два системных приоритета:

1) «структурный» – использование приватизации в качестве инструмента сокращения прямого участия государства в экономике, структурных преобразований в секторах, развития конкуренции, стимулирования развития компаний, привлечения стратегических инвесторов;

2) «бюджетный» – использование приватизации для расширения дополнительных доходов бюджета, сокращение госсектора как «потребителя» государственных ресурсов.

Строго говоря, выделенные приоритеты не являются полностью «антагонистичными», каждый из них имеет свои преимущества и недостатки с позиций развития российской экономики, в «разрезе» ранее рассмотренных возможных рисков.

В рамках первого, «структурного» приоритета ключевое значение имеют соображения целесообразности нахождения тех или иных компаний в государственном либо частном секторе с позиций развития самих компаний, а также соответствующих отраслей и рынков. Данный приоритет предъявляет жесткие требования к составу приватизируемых компаний, величине выставляемых на продажу пакетов акций, их приобретателям и особенно – к дальнейшим их действиям в отношении приватизированных компаний. В рамках этого подхода необходимы тщательная селекция возможных приобретателей, преимущественная ориентация на продажу компаний стратегическим инвесторам, заинтересованным в их долгосрочном развитии; возможно предъявление покупателям требований, связанных с функционированием и развитием приватизируемых компаний.

Данный приоритет ориентирован на среднесрочную перспективу, сочетается с созданием условий для развития приватизируемых компаний, их реформированием, существенным снижением доли государства в экономике. Однако его реализация может сочетаться с существенными рисками, связанными с недостаточной прозрачностью процессов продажи имущества стратегическим инвесторам, нечеткостью взаимных обязательств государства и покупателей, неясностью механизмов обеспечения выполнения таких обязательств. В перспективе опять может сложиться впечатление о «дешевой» приватизации и о невыполненных обязательствах.

Второй, «бюджетный» приоритет предусматривает максимизацию бюджетных доходов от продаж федерального имущества, причем в достаточно короткие сроки. При его реализации выбор приватизируемых компаний определяется прежде всего их ры-

ночной стоимостью. Ключевое значение имеет точность оценки активов, а также выбор «удачного момента» приватизации, для чего необходимо тщательно отслеживать рыночную конъюнктуру и прогнозировать ее развитие, поэтому к проведению продаж целесообразно привлекать специализированные организации. В то же время предъявление каких-либо требований к покупателям имущества (кроме своевременного исполнения своих обязательств по оплате приватизируемых активов) в этом случае не рационально, поскольку ограничение круга потенциальных приобретателей способно снизить поступления в бюджет. По этой же причине нецелесообразным в рамках данного приоритета становится и определение каких-либо условий (особенно инвестиционного характера), касающихся дальнейших действий покупателя в отношении приватизируемого имущества.

В целом данный приоритет органически предполагает открытость приватизации, привлечение широкого круга потенциальных покупателей, в том числе зарубежных, сокращение барьеров для участия в приватизации, существенное уменьшение масштабов «безденежной приватизации» (в частности, на основе внесения федерального имущества в качестве вкладов в уставные капиталы акционерных обществ). Этот же приоритет может оказаться значимым стимулом к запуску приватизационных процессов на уровне субъектов РФ. Однако для реализации этого же приоритета не столь важно, насколько реально сокращается уровень контроля со стороны государства за крупными компаниями (по крайней мере, в краткосрочной перспективе), не столь значима приватизация множества небольших объектов государственного имущества. Данный приоритет носит больше краткосрочный характер, он плохо совместим с задачами реорганизации, санации крупных компаний, решение которых требует существенного времени, меньше связан с совершенствованием институциональных условий развития секторов и отраслей.

На уровне федеральных ведомств основным сторонником первого, «структурного» приоритета является Минэкономразвития России, а опорой для второго, «бюджетного», выступает Минфин России. Конечно, подобное разделение приоритетов «по ведомственному принципу» является условным: официальные лица, представляющие Минэкономразвития, неоднократно отмечали важность использования приватизации для пополнения бюджета¹, тогда как чиновники Минфина временами упоминали приватизацию как инструмент развития бизнес-среды и привлечения частных инвестиций².

В ходе формирования условий для «новой приватизации» значимость двух выделенных приоритетов существенно менялась. Если сначала (в конце 2009 г.) более значимым был «структурный» приоритет, то уже ко второй половине 2010 г. доминирующим в приватизации стал «бюджетный». Примечательно, что на данный подход был поддержан и представителями крупных бизнес-ассоциаций, которые рассматривали массо-

¹ См., например: Редькина О. Правительство не отдаст «Роснефть». Infox.ru, 29 сентября 2009 г. (http://www.infox.ru/business/finances/2009/09/29/Vlast_nye_otdast__R.phtml).

² См., например: высказывания министра финансов А. Кудрина информационным агентствам по итогам заседания Российско-британского межправительственного комитета по торговле и инвестициям в Лондоне 5 ноября 2009 г. (<http://www1.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=13&id4=8583>).

вую приватизацию государственных компаний в качестве альтернативы возможному повышению налогов как способу пополнения бюджета¹.

Конечно, на практике в принятии решений по приватизации значимы и «структурный», и «бюджетный» приоритеты, однако компромиссы в борьбе двух идеологий пока достигаются ценой усиления нормативной неопределенности, повышения роли «волевых» решений и расширения малопрозрачной позиционной борьбы различных сторон.

По нашему мнению, при всей привлекательности «структурного» приоритета с позиций долгосрочного развития российской экономики для его практической успешной реализации наиболее значимым барьером станет отсутствие долгосрочных и прозрачных «правил игры» во взаимодействии государства и бизнеса. В этой связи *более сбалансированным по преимуществам и рискам в краткосрочной перспективе представляется «бюджетный» подход.*

Однако если будет обеспечен существенный прогресс в развитии институциональной среды, в гармонизации взаимодействия государства и бизнеса, то *в среднесрочной перспективе появятся предпосылки для усиления структурной направленности приватизации.* Заметим, что решение ряда принципиальных структурных задач в рамках приватизации (например, кардинальное сокращение масштабов госсектора, отказ государства от контроля на уровне отдельных крупных компаний) намечено на 2013–2015 гг. и дальнейшую перспективу. В то же время важно нормативно установить возможности определения важнейших целей и задач приватизации, «судьбы» крупнейших компаний госсектора на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Основные выводы и рекомендации

1. В течение 2010 г. задача приватизации являлась одной из приоритетных в деятельности правительства РФ. В этот период была существенно расширена база для приватизации за счет как масштабного сокращения перечня стратегических предприятий и организаций, так и расширения прогнозного плана приватизации. При этом сокращение перечня стратегических предприятий и организаций в 2010 г. имело несколько иной характер, нежели в предыдущие годы: 1) формирование интегрированных структур не являлось основным «лейтмотивом» исключения организаций из перечня; 2) среди исключенных из перечня организаций заметно преобладали акционерные общества, причем в основной массе – с долей участия государства в капитале менее 50%; 3) значительная часть исключенных из перечня организаций связана с транспортом и соответствующей инфраструктурой.

2. Существенные изменения были внесены в законодательство о приватизации. К числу наиболее важных новаций в данной сфере можно отнести: переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества; предоставление правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом о приватизации; определение возможности передачи правительством РФ функций продавца приватизируемого федерального имущества юридическим лицам; расширение допустимых способов приватизации крупных компаний, в том числе на основе внесения государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ; упрощение при-

¹ Президент РСПП А. Шохин: Диалог бизнеса с председателем правительства весьма эффективен. Официальный сайт РСПП, 17 мая 2010 г. (http://www.rspnp.pf/Default.aspx?CatalogId=283&d_no=8261).

ватизации некрупных объектов федерального имущества, расширение доступа потенциальных покупателей к участию в приватизации; существенное расширение требований к обеспечению прозрачности процедур приватизации.

Рассматривая в целом новации в рамках закона о приватизации можно отметить, что они достаточно четко подчинены решению двух задач: 1) расширению возможностей и развитию инструментария приватизации крупных и крупнейших компаний и 2) снижению издержек и ограничений для массовой приватизации относительно небольших компаний. Судя по принятым нормам, применительно к приватизации крупных компаний акцент сделан на «индивидуальных» решениях, но даже общие рамки для принятия таких решений пока нормативно не определены, при этом существенно усилена роль и расширены полномочия правительства РФ в принятии таких решений.

Наиболее спорной и неясной является новация, связанная с предоставлением правительству РФ права принимать решения о приватизации государственного имущества вне рамок «стандартных» процедур, определенных законом о приватизации, особенно если это будет связано с прямой продажей пакетов акций существующим акционерам.

3. Начало нового этапа приватизации достаточно четко соотносилось с акцентами на структурном реформировании и модернизации экономики, улучшении конкурентной среды и привлечении инвестиций, реструктуризации и развитии предприятий. Однако в последующем, особенно ко второй половине 2010 г., все большее внимание стала привлекать роль приватизации в формировании дополнительных доходов бюджета. Это стало следствием усилившихся сомнений в перспективах быстрого посткризисного роста российской экономики, расширения бюджетных расходов, в том числе социальной направленности и, соответственно, обострения проблемы бюджетного дефицита в ближайшие годы.

Данное смещение акцентов закономерно сочеталось с усилением внимания к приватизации дорогих и ликвидных пакетов акций: крупных финансовых структур, банков, нефтяных компаний. Несмотря на планируемую приватизацию пакетов акций ряда крупнейших компаний, государство, как правило, намерено в ближайшие годы сохранить преобладающее участие в капитале таких компаний. Таким образом, решение задач существенного сокращения доли госсектора в экономике, структурной трансформации фактически отложено на среднесрочную перспективу.

4. Процесс формирования планов приватизации, обсуждения условий приватизации крупных компаний представляется весьма ситуативным. По отдельным крупным компаниям шла и продолжается межведомственная борьба относительно сроков и масштабов их приватизации. Несмотря на декларируемый принцип открытости приватизации, на всех этапах собственно процессы обсуждения ее целесообразности, последствий, перечня крупных компаний, планируемых к приватизации, и конкретных вариантов этого процесса остаются малопрозрачными, а принимаемые решения недостаточно и (или) редко официально аргументируются государством.

5. Имеется ряд существенных рисков для решения структурных задач в ходе приватизации, в числе которых:

– неразвитость законодательных процедур приватизации крупных компаний и расширение условий для «индивидуализированного» подхода к приватизации крупных объектов государственным имуществом;

– введение существенных формальных и неформальных ограничений для участия в приватизации «внешних» инвесторов, создание преференций для отдельных приобретателей;

– расширение государственных и квазигосударственных структур в ходе приватизации на основе такого способа приватизации, как внесение государственного имущества в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

– ограниченность привлечения частных ресурсов, сокращение «горизонта планирования» со стороны новых собственников и менеджеров, использование в приватизации средств госбанков;

– конкуренция на уровне власти различных подходов к приватизации и расширение условий для «теневой» борьбы интересов.

6. В формировании и реализации государственной политики в сфере приватизации проявились два системных приоритета: «структурный» и «бюджетный».

Первый приоритет ориентирован на среднесрочную перспективу, связан с созданием условий для развития приватизируемых компаний, их реформированием, существенным снижением доли государства в экономике. Однако его реализация может сочетаться с существенными рисками, связанными с недостаточной прозрачностью процессов продажи имущества стратегическим инвесторам, нечеткостью взаимных обязательств государства и покупателей, неясностью механизмов обеспечения выполнения таких обязательств.

Второй приоритет предполагает открытость приватизации, привлечение широкого круга потенциальных покупателей, в том числе зарубежных, сокращение барьеров для участия в приватизации, существенное уменьшение масштабов «безденежной приватизации» (в виде внесения федерального имущества в качестве вкладов в уставные капиталы акционерных обществ, государственные корпорации и т.п.). Этот же приоритет может оказаться значимым стимулом к запуску приватизационных процессов на уровне субъектов РФ. Однако для реализации этого приоритета не столь важно, насколько реально сокращается уровень контроля со стороны государства за крупными компаниями (по крайней мере, в краткосрочной перспективе), не стимулируется привлечение инвестиционных ресурсов для развития компаний.

7. При всей внешней привлекательности «структурного» приоритета наиболее значимым барьером в его практической успешной реализации станет отсутствие долгосрочных и прозрачных «правил игры» во взаимодействии государства и бизнеса. В этой связи более сбалансированным по преимуществам и рискам в краткосрочной перспективе представляется «бюджетный» подход. Если будет обеспечен существенный прогресс в развитии институциональной среды, то в среднесрочной перспективе появятся предпосылки для усиления структурной направленности приватизации.

8. По нашему мнению, для повышения вклада приватизации в обеспечение долгосрочного развития экономики важной является разработка и реализация комплекса мер, лежащих в более широкой области, нежели только приватизация. В частности, необходимы существенные усилия по улучшению корпоративного регулирования. Известно, что из-за недостатков в сфере корпоративного управления акции российских компаний оцениваются зарубежными инвесторами с соответствующей скидкой.

Требуется также улучшение существующего регулирования в отношении иностранных инвестиций в стратегические сектора экономики: целесообразно более четко опре-

делить такие сектора и установить прозрачный и ясный порядок принятия и согласования решений.

Политика в сфере приватизации должна быть также скоординирована с действиями по формированию в России международного финансового центра. В перспективе, когда могут быть приняты решения об отказе от государственного контроля в отдельных крупных компаниях, приватизация соответствующих пакетов акций может стать мощным импульсом к формированию финансового центра.

9. Необходимо учитывать, что при прекращении участия государства в капитале крупных компаний, в том числе инфраструктурных, недостаток законодательного регулирования их деятельности неизбежно станет замещаться вмешательством представителей государства в принимаемые хозяйственные решения. Во избежание подобной ситуации необходимо повысить качество законодательного регулирования в соответствующих сферах деятельности, секторах экономики.

Целесообразны меры по существенному нормативному развитию такого способа приватизации, как продажа акций по результатам доверительного управления. По нашему мнению, это способ позволяет вывести отдельные компании из-под прямого государственного контроля при сохранении в течение периода доверительного управления акций в государственной собственности, предоставляя при этом возможности определения некоторых ключевых задач развития бизнеса в рамках доверительного управления.

10. Для того чтобы предотвратить разрастание госсектора на основе остающихся в государственной собственности компаний, необходимыми представляются следующие меры. Во-первых, требуется существенно ограничить возможности компаний с государственным участием по приобретению новых активов в рамках приватизации. Во-вторых, в отношении интегрированных структур, формирование которых государством не завершено, целесообразно определиться с планами по их возможной приватизации в перспективе. В-третьих, необходимо тем или иным образом зафиксировать обязательства крупных госкомпаний по выводу непрофильных активов при определении направлений использования доходов от их реализации.

В отношении тех компаний, приватизация которых отнесена на дальнюю перспективу в силу незавершенности процессов реструктуризации, важно установить жесткие сроки завершения таких процессов, установить персональную ответственность менеджеров и членов советов директоров за соблюдение этих сроков.

11. В рамках государственной политики в сфере приватизации сейчас особенно очевидна низкая транспарентность планов и решений в отношении крупных объектов государственной собственности. В целом необходимо постепенно формировать хотя бы общие рамки условий приватизации крупнейших компаний. По нашему мнению, в интересах снижения рисков скрытого лоббирования различных решений важно, чтобы позиции министерств и ведомств по этим вопросам были более открыты, а принимаемые итоговые решения достаточно детально публично аргументировались.

Понятно, что в условиях необходимости обеспечения динамичного принятия практических решений в сфере приватизации, запуска первых крупных приватизационных сделок не всегда удастся четко предварительно проработать соответствующие условия, параллельно идет обсуждение различных подходов, но в дальнейшем требуется активизировать усилия в наработке правил проведения приватизации.

12. Для повышения предсказуемости государственной политики в сфере приватизации, лучшего согласования с другими действиями, по нашему мнению, важно разработать и определить концепцию приватизации на 6–8 лет, в которой должны быть определены ключевые принципы приватизации, особенности отчуждения различных видов имущества, установлены некоторые стратегические ориентиры по максимально допустимому уровню государственного (не только федерального) участия в экономике, в том числе в отдельных секторах.

13. Необходимо продолжать и активизировать действия, направленные на стимулирование процессов приватизации на региональном и муниципальном уровнях. Кроме того, возможно, следует определить законодательные ограничения по созданию новых ГУПов и МУПов, акционерных обществ с государственным участием на региональном уровне.

14. Наряду с активизацией процессов приватизации государственной собственности важно продолжать планомерные усилия по совершенствованию корпоративного управления в компаниях с государственным участием. Требуется дальнейшее развитие политики по введению независимых директоров в управление госкомпаниями, уточнение требований к таким директорам, определение стратегических задач и основных целевых «вех» в деятельности ключевых компаний госсектора.

6.2. Корпоративное законодательство 2006–2010 гг.: некоторые итоги и новации

Принятая в середине 2000-х гг. «Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 г.» преследовала весьма амбициозные цели реформирования сложившейся к этому времени системы корпоративного законодательства в интересах создания институциональных условий экономического роста. Целый ряд ее существенных положений тем не менее дал основания для выводов о радикальной *переориентации модели корпоративного регулирования в сторону мажоритарных акционеров*. Те или иные шаги по реализации предусмотренных в Концепции мер *совпали с процессом активизации деятельности государства (крупнейших государственных компаний)* на рынке корпоративного контроля. В связи с этим прежде всего необходимо проанализировать итоги реализации Концепции. Для этих целей осознанно выбран период до 1 января 2010 г., так как хотя меры оперативного антикризисного регулирования уже были задействованы, фактор кризиса 2008–2009 гг. еще не сказался на корректировках, предусмотренных Концепцией мер.

Как видно из *табл. 16* и *рис. 2*, степень реализации «Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г.» по разным направлениям существенно отличается.

Наиболее востребованными оказались меры, направленные на урегулирование и предотвращение корпоративных конфликтов, – уровень реализации свыше 60%. Меры по развитию корпоративного управления, несмотря на их внушительный объем (чуть менее половины всех новаций Концепции), были реализованы в объеме примерно 1/3. Приблизительно в таком же объеме реализованы и меры по развитию ИБС и менее чем на 1/5 – меры в сфере организационно-правовых форм юридических лиц. При этом уровень введения в законодательство новых правовых норм по сферам регулирования существенно отличается (*рис. 2*).

Таблица 16

Степень реализации «Концепции развития корпоративного законодательства до 2008 г.» к 1 января 2010 г.*

Ключевые направления развития корпоративного законодательства	Сферы изменения регулирования	Удельный вес новаций блока в общей структуре Концепции, в %	Удельный вес введения в законодательство предложенных мер блока, в %
Блок I – предотвращение корпоративных конфликтов и их урегулирование	1) разрешение корпоративных споров; 2) гос. регистрация юрлиц; 3) учет ценных бумаг	25	60
Блок II – развитие системы корпоративного управления	1) структура органов управления компании и распределение компетенций между ними; 2) ответственность лиц, входящих в органы управления; 3) конфликты интересов (предотвращение и урегулирование); 4) распределение прибыли; 5) сделки с заинтересованностью и крупные сделки	44	33
Блок III – организационно-правовые формы юрлиц	1) коммерческие организации; 2) некоммерческие организации	15	18
Блок IV – развитие интегрированных бизнес-структур (ИБС)	1) реорганизация юрлиц; 2) особенности регулирования ИБС; 3) налоговое регулирование группы связанных лиц; 4) аффилированные лица	16	34

Количественные оценки в табл. 16 и рис. 2 носят исключительно оценочный иллюстративный характер.

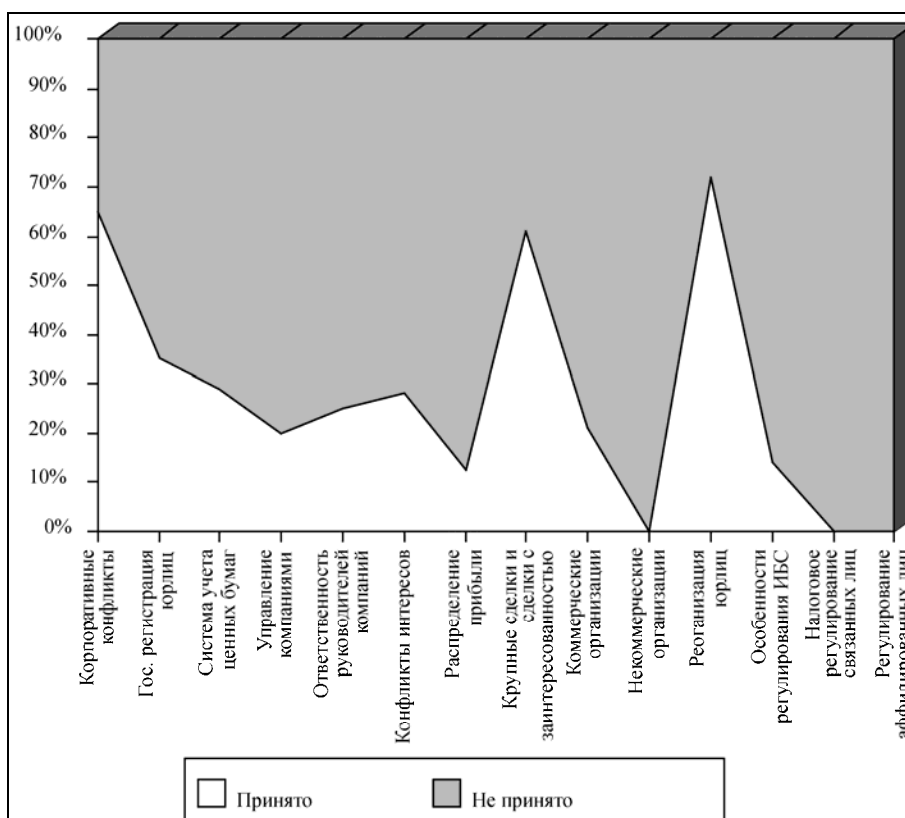


Рис. 2. Реализация «Концепции по развитию корпоративного законодательства до 2008 г.» по направлениям регулирования к 1 января 2010 г.

Из мер, запланированных и утвержденных правительством в 2006 г. в рамках Концепции по развитию корпоративного законодательства, к 1 января 2010 г. практически не востребованными остались новации, касающиеся:

- конфликтов интересов;
- некоммерческих организаций;
- регулирования деятельности интегрированных бизнес-структур;
- налогового регулирования группы связанных лиц;
- регулирования аффилированных лиц;
- распределения прибыли.

Таким образом, наиболее конфликтные и создающие условия для извлечения дохода как минимум в «серой» зоне направления реформирования корпоративного законодательства остались затронутыми в наименьшей степени¹.

Некоторые направления развития корпоративного законодательства претерпели незначительные изменения. При этом были улучшены отдельные механизмы, способные сегодня обеспечить защиту интересов крупнейших кредиторов, а базовые задачи оставлены «на потом». Так, довольно выборочно были реализованы меры в сфере ответственности лиц, входящих в органы управления. В июле 2009 г. введен механизм коллективных исков, предусматривающий возможность обращения одного лица за защитой прав и интересов целой группы, в том числе по корпоративным спорам. Были также несколько изменены размеры штрафов за экономические правонарушения (февраль 2009 г.). Ранее (в июне 2006 г.) на лиц, входящих в органы управления хозяйственного общества, перестало распространяться положение Трудового кодекса, ограничивающее размер возмещения ими убытков при причинении вреда обществу.

При этом остались без внимания такие проблемы, как:

- основания возникновения гражданской ответственности лиц, входящих в органы управления, в том числе права требовать возмещения убытков;
- вопросы страхования ответственности лиц, входящих в органы управления компаний;
- право акционеров на дисквалификацию директоров и менеджеров в судебном порядке;
- развитие регулирования косвенных исков.

Система учета ценных бумаг была изменена лишь в части определения характера и объема ответственности регистратора и эмитента за нарушение порядка ведения реестра и закрепления способов защиты прав владельцев ценных бумаг, права на которые учитываются записью на счете в случае несанкционированного списания. Важнейшие проблемы остались нерешенными, в том числе:

- определение статуса реестра ценных бумаг;
- страхование профессиональной ответственности регистратора;

¹ Что касается налогового регулирования деятельности связанных лиц, то в связи с усложнением финансового положения многих крупных компаний в конце 2008–2009 гг. этот вопрос был вновь внесен в повестку дня. В мае 2009 г. Минфин обнародовал концепцию законопроекта о консолидированной группе налогоплательщиков. К июлю 2010 г. законопроект прошел первое чтение в Государственной Думе РФ, рассмотрение его во втором чтении планировалось осенью 2010 г. вместе с законом о трансфертном ценообразовании. Однако к марту 2011 г. законы не приняты.

Проект изменений законодательства, касающийся аффилированных лиц, в феврале 2010 г. был представлен Минэкономразвития. Он предусматривает расширение понятия аффилированности и внесение его в Гражданский кодекс РФ; введение презумпции контроля основного общества по отношению к дочернему, если основное общество имеет право распоряжаться более чем 50% акций или долей дочернего общества и др. К марту 2011 г. закон не принят.

– исключение возможности изъятия оригинальных документов по учету прав на ценные бумаги.

В рамках системы регистрации юридических лиц были несколько ужесточены требования к форме заявления на регистрацию юридического лица – она стала нотариальной. Кроме того, было введено новое основание для отказа в государственной регистрации – дисквалификация лица, имеющего право действовать от имени юридического лица без доверенности (декабрь 2008 г.).

Регулирование деятельности коммерческих организаций было изменено в части ужесточения требований к раскрытию информации (в декабре 2007 г.¹; а также в апреле 2009 г.² в отношении иностранных инвесторов), совершенствования института акционерных соглашений (в июне 2009 г.³). Ранее (в июле 2006 г.⁴) был введен запрет на выпуск акционерным обществом облигаций на сумму, превышающую его уставный капитал, при отсутствии внешних гарантий и поручительств.

Очевидно, что и в 2000-е гг. имела место объективная тенденция постепенного совершенствования корпоративного законодательства в интересах широкого круга всех заинтересованных субъектов, включая те или иные аспекты корпоративного управления в узком смысле слова. Тем не менее активность государства на рынке корпоративного контроля последних лет (в форме приобретения контроля над крупнейшими активами, создания госкорпораций, увеличения государственных пакетов) сопровождалась стагнацией в развитии института собственности и корпоративного законодательства.

Исключение составили меры «острого реагирования», направленные на предотвращение корпоративных конфликтов – новый порядок рассмотрения корпоративных споров, и некоторые меры, нацеленные на противодействие выводу активов с предприятий-банкротов и предприятий-должников, которые в соответствии с традицией последних лет существенно запоздали. Принятие системных мер по дальнейшему развитию института собственности и корпоративного законодательства оказалось отложено.

Рассмотрим более подробно *характерные новации второй половины 2000-х гг.*

Общая экономическая политика государства, к одному из проявлений которой с середины 2000-х гг. можно отнести активизацию прямого вмешательства государства в экономику, стала наиболее весомым фактором, определившим характер изменений корпоративного законодательства (регулятивной базы корпоративного управления) в 2006–2010 гг. *Развитие корпоративного управления в рассматриваемый период было в значительной степени обусловлено выполнением задач по обеспечению реализации государственных и квазигосударственных интересов на рынке корпоративного контроля.*

¹ Федеральный закон от 06.12.2007 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Федеральный закон от 28.04.2009 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и статью 5 Федерального закона «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг».

³ Федеральный закон от 03.06.2009 г. № 115-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг».

⁴ Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 138-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

В 2006 г. это определило создание новой правовой базы по реорганизации компаний, которое в значительной степени способствовало объединению сотен компаний в 7 госкорпораций и ряд крупных холдингов, завершившемуся в основном к 2008 г.

По оценкам ФАС 2008 г., госкорпорации, обладая политическим и административным ресурсом и растущими финансовыми возможностями, могут оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на смежных со сферами их деятельности товарных рынках. Угрозы конкуренции, связанные с формированием государственных корпораций, связаны с передачей им некоторых государственных функций и полномочий проведения государственной политики, созданием для них исключительных условий хозяйственной деятельности, делающих невозможным конкуренцию с ними частных компаний, преследованием государственными корпорациями целей по созданию горизонтально или вертикально интегрированных структур в интересах коллективного доминирования¹.

Проверки со стороны правоохранительных органов в 2009 г. дали основания для выводов о невыполнении госкорпорациями возложенных на них функций и задач, несоответствии их деятельности целям, сформулированным в федеральных законах об их создании, нецелевом и неэффективном использовании имущества и финансовых средств, переданных им государством. По итогам проверки деятельности госкорпораций было возбуждено более 20 уголовных дел. Кроме того, результаты проверки стали аргументами в пользу их постепенной реорганизации и ликвидации. По заявлению начальника Контрольного управления президента РФ К. Чуйченко, правительство до 1 марта 2010 г. должно было подготовить предложения по преобразованию госкорпораций, работающих в конкурентной среде, в иные организационно-правовые формы, в частности в акционерные общества.

Помимо этого примерно с 2004 г. государство начало принимать меры правового характера, направленные на защиту, сохранение и упрощение решения задач по присоединению новых активов. В частности, такие меры принимались в сфере корпоративного регулирования, банкротства, антимонопольного законодательства². Уже в 2006–2008 гг. проблема *конфликта интересов, возникающего у государства как регулятора и активного участника рынка слияний и поглощений*, стала очевидной. Усиленное внимание к интересам госкорпораций и стратегических предприятий (за счет которых в основном и происходило расширение первых) приводит к ухудшению качества *общего государственного регулирования корпоративной сферы за счет того, что узкоспециальные нормы, призванные обслуживать интересы государственного сектора, распространяются на все субъекты хозяйственной деятельности*.

¹ В целях решения этих проблем ФАС считает целесообразным следующее: 1) усиление антимонопольного контроля за государственными корпорациями; 2) возвращение властных функций от всех созданных госкорпораций государству; 3) расширение использования государственными корпорациями конкурсных механизмов при закупке товаров, работ, услуг у частных российских компаний; 4) обеспечение транспарентного функционирования госкорпораций; 5) введение моратория на создание новых государственных корпораций; 6) исключение возможности постоянной государственной финансовой поддержки госкорпораций. См.: Доклад Федеральной антимонопольной службы России «О состоянии конкуренции», www.fas.gov.ru

² См., например: Радыгин А., Энтов Р., Апевалова Е. и др. Внутренние механизмы корпоративного управления: некоторые прикладные проблемы. М.: ИЭПП, 2009; Апевалова Е., Радыгин А. Развитие института банкротства. В.: Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000–2007. М.: Дело, 2008. С. 463–497.

Предоставление господдержки компаниям в конце 2008 г. – середине 2009 г. в рамках преодоления последствий финансового кризиса посредством кредитования предприятий под залог активов требовало создания механизмов, которые позволили бы легко получить их в собственность и распорядиться ими, что породило создание новых, более гибких механизмов выдела и залога долей обществ с ограниченной ответственностью, изменения распределения полномочий между органами управления обществ в сторону упрощения принятия ключевых решений, касающихся управления обществом. Например, 30 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон № 306-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в связи с совершенствованием порядка обращения взыскания на заложенное имущество», создавший механизм внесудебного перехода прав на заложенные пакеты акций и иные активы российских компаний. Значительные изменения внесены в процедуру и условия выхода участников из обществ с ограниченной ответственностью, залога их долей. Можно также указать на обсуждавшийся в 2009 г. проект закона «О финансовом оздоровлении», отвечающий в первую очередь интересам крупнейших групп, накопивших значительные долги.

Необходимость обеспечения интересов банков, в основном подконтрольных государству, обусловила также беспрецедентные ограничения сроков оспаривания решений органов управления хозяйственными обществами и значительное сокращение числа оснований для подачи таких исков, введение давно необходимых процессуальных мер, способствующих эффективному рассмотрению корпоративных споров.

При этом в основном были реализованы меры, предложенные и разработанные еще в 2006 г. в Концепции развития корпоративного законодательства до 2008 г., однако поскольку реализация на рынке корпоративного контроля интересов ключевых игроков вполне успешно осуществлялась без них, они до последнего времени оставались невостребованными.

Принятые в отношении обществ с ограниченной ответственностью законы частично сократили отставание развития законодательства об обществах с ограниченной ответственностью от существующих потребностей и акционерного законодательства. Однако введение упрощенных механизмов смены собственников в условиях ограниченного доступа к финансовым ресурсам и «диктатуры» банков, порожденной государством, является рычагом для перераспределения активов.

Активные действия государства и подконтрольных ему банков на финансовом рынке в конце 2008–2009 гг. были поддержаны мерами по изменению обращения ценных бумаг – введением понятия «квалифицированные инвесторы», которым доступен более широкий круг ценных бумаг, и в то же время снижением требований к прозрачности таких операций, поскольку на них теперь не распространяется понятие «публичное обращение» и соответствующие требования о раскрытии информации.

Ожидание роста числа корпоративных захватов в регионах на фоне кризиса и резкого удешевления стоимости активов¹ обусловили активизацию государства в сфере из-

¹ Выступая на коллегии Генпрокуратуры, президент РФ Д. Медведев заявил, что рейдерство может спровоцировать обострение социальной ситуации в городах. Прогнозы о возможном росте числа так называемых «рейдерских захватов» делались председателем комитета Госдумы по конституционному законодательству и государственному строительству В. Плигиным (Российская бизнес-газета, 09.12.2008 г.), первым зам. руководителя Росфинмониторинга Ю. Коротким (Российская финансовая разведка опасается всплеска рейдерства на фоне кризиса, 14.4.2009. <http://www.raudspb.ru/node/45>) и др.

менения законодательства, касающегося разрешения корпоративных споров. Наиболее значительные изменения в этой сфере, принятые в июле 2009 г.¹, определили:

а) особые правила рассмотрения арбитражными судами этой категории дел, в числе которых исключительная подсудность таких споров судам по месту нахождения юридического лица;

б) особые положения, касающиеся применения обеспечительных мер, призванных предотвратить злоупотребления правом, а также коллективных исков;

в) обязанность раскрытия информации о готовящемся или инициированном споре;

г) запрет на продление сроков исковой давности по искам о признании недействительными корпоративных актов.

При этом ряд изменений, касающихся «исцеления» юридического лица, созданного или реорганизованного с нарушениями закона, запрет на продление сроков исковой давности по искам о признании недействительными актов государственной регистрации юридических лиц приняты не были.

Резкий рост в арбитражных судах количества дел о невыполнении обязательств в 2009 г. стал одной из причин принятия в июле 2010 г. закона о медиации, который вступил в силу с 1 января 2011 г.². Он предусматривает возможность альтернативного судебному механизму урегулирования споров с участием в качестве посредника независимого лица – медиатора. Процедура медиации может быть применена к спорам, возникающим из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых и семейных правоотношений. К другим категориям споров она может быть применена только в том случае, если это предусмотрено федеральным законом.

Проведение процедуры медиации является добровольным и конфиденциальным и осуществляется на основании соглашения сторон. Процедура медиации может быть применена при возникновении спора как до обращения в суд или третейский суд, так и после начала судебного разбирательства или третейского разбирательства, в том числе по предложению судьи или третейского судьи. Для проведения процедуры медиации стороны по взаимному согласию выбирают одного или нескольких медиаторов. В случае обращения сторон в организацию, осуществляющую деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации, она может рекомендовать кандидатуру медиатора/медиаторов либо назначить ее/их. Порядок проведения процедуры медиации устанавливается соглашением о проведении процедуры медиации. Медиативное соглашение заключается в письменной форме и должно содержать сведения о сторонах, предмете спора, проведенной процедуре медиации, медиаторе, а также согласованные сторонами обязательства, условия и сроки их выполнения. Медиативное соглашение, достигнутое сторонами в результате процедуры медиации, подлежит исполнению на основе принципов добровольности и добросовестности сторон. Кроме того, оно может быть утверждено судом или третейским судом в качестве мирового соглашения, если медиация происходила после передачи спора в суды. Медиаторы могут быть как профессиональными – имеющими высшее образование и прошедшими курс обучения медиации, так и непрофессиональными. По оценкам экспертов, достаточно эффективно с

¹ Федеральный закон от 19.07.2009 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Обсуждаемые изменения вступили в силу 21.10.09 г.

² Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».

медиацией могут справляться, например, нотариусы, адвокаты, нередко использующие методы примирения и согласования воли сторон в своей деятельности.

Другим крупным блоком перемен стало *изменение порядка заключения крупных сделок и сделок с заинтересованностью*, вызванное необходимостью предотвращения вывода активов главным образом компаний-должников и компаний-банкротов. В июле 2009 г.¹ было установлено, что крупная сделка или сделка с заинтересованностью может быть признана недействительной только при наличии негативных последствий для общества или акционера, которые должны быть доказаны в суде. Эта новация носит выраженный промажоритарный характер, она значительно сократит число крупных сделок и сделок с заинтересованностью, признанных недействительными по решению суда.

Кроме того, был уточнен перечень лиц, имеющих заинтересованность в совершении сделок и возможность влиять на их совершение, а также была введена возможность одобрения сделок, которые будут совершены в будущем советом директоров (наряду с общим собранием).

Помимо этого ряд сделок был выведен из-под соблюдения особого порядка их заключения (заинтересованности). Это касается:

- а) сделок, заключение которых носит обязательный для общества характер в силу закона;
- б) сделок обществ с ограниченной ответственностью, в которых заинтересованы все участники;
- в) сделок обществ, состоящих из одного участника, который одновременно осуществляет функции единоличного исполнительного органа;
- г) отношений, возникающих при переходе к обществу доли или части доли в его уставном капитале².

Ранее, в июле 2006 г.³, из-под процедуры одобрения крупных сделок и сделок с заинтересованностью были выведены сделки, обусловленные решением о реорганизации, и уточнена процедура определения советом директоров рыночной стоимости отчуждаемого или приобретаемого имущества по таким сделкам. Эти изменения касались деятельности акционерных обществ. В июле 2009 г. они в части выведения сделок с заинтересованностью были реализованы и в отношении обществ с ограниченной ответственностью⁴.

Необходимо отметить также временную отмену или ограничение действия ряда правовых норм, в основном до 1 января 2011 г. (в рамках оперативного реагирования на дефицит ликвидности). Основными адресатами такого кризисного сужения правового акционерного поля стали банки. Произошли следующие значимые изменения:

¹ Федеральный закон от 19.07.2009 г. № 205-ФЗ .

² Пункты «в» и «г» были приняты в декабре 2008 г. Федеральным законом от 30.12.2008 г. № 312-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах».

⁴ Федеральный закон от 19.07.2009 г. № 205-ФЗ.

1) требования о порядке совершения сделок с заинтересованностью не распространяются на субординированные без обеспечения кредиты (займы) Внешэкономбанка¹ и субординированные кредиты Центрального банка Сбербанку на общую сумму, не превышающую 500 млрд руб., на срок до 31 декабря 2019 г. включительно по ставке 6,5% годовых²;

2) обязанность уменьшить уставный капитал общества до 1 января 2011 г. не распространялась на банки по решению Банка России³;

3) требования о порядке совершения обязательного предложения о приобретении акций и иных эмиссионных ценных бумаг лицом, приобретшим 30 и более процентов акций общества (ст. 84.2 Федерального закона от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»⁴) до 1 января 2011 г. не распространялись:

- на кредитные организации, если они приобретают право собственности на акции открытых акционерных обществ, являющиеся предметом залога;
- на третьих лиц, приобретших у кредитных организаций право собственности на акции открытых акционерных обществ, являвшихся предметом залога, в том числе реализованных на торгах⁵;

4) с 20 июля 2009 г. Федеральный закон «Об акционерных обществах» действует в отношении банков в части выпуска и обращения ценных бумаг, эмитированных банками, в части, не противоречащей Федеральному закону от 18.07.09 г. № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг для повышения капитализации банков».

Насколько такие меры оправданны, можно судить только в контексте антикризисной стратегии в целом. Тем не менее в созданных правовых рамках угроза неконтролируемого и непрозрачного перераспределения крупнейших активов представляется значительной.

Еще одно направление развития законодательства – системные новации, существенно изменившие *положение миноритарных акционеров и кредиторов компаний*. Речь

¹ – открытому акционерному обществу «Банк ВТБ» на сумму, не превышающую 200 млрд руб., на срок до 31 декабря 2019 г. включительно по ставке 6,5% годовых (в ред. Федерального закона от 27.07.2010 г. № 206-ФЗ);

– открытому акционерному обществу «Россельхозбанк» на сумму, не превышающую 25 млрд руб., на срок до 31 декабря 2019 г. включительно по ставке 6,5% годовых (в ред. Федерального закона от 27.07.2010 г. № 206-ФЗ).

Со дня вступления в силу Федерального закона от 13.10.08 г. № 173-ФЗ и до 31 декабря 2009 г. включительно вправе предоставлять субординированные кредиты (займы) без обеспечения на срок до 31 декабря 2019 г. включительно по ставке 6,5% годовых российским кредитным организациям при соблюдении ими следующих условий (в ред. Федерального закона от 27.07.2010 г. № 206-ФЗ):

- а) наличия у кредитной организации на дату обращения за получением кредита (займа) рейтинга долгосрочной кредитоспособности не ниже установленного минимального уровня;
- б) получение кредитной организацией после 1 октября 2008 г. от третьих лиц субординированных кредитов (займов) и (или) сумм в оплату взноса в уставный капитал этой кредитной организации.

² П. 5 ст. 6 Федерального закона от 13.10.2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации».

³ П. 8 ст. 7 Федерального закона от 27.10.2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы».

⁴ В редакции Федерального закона от 03.11.2010 г. № 292-ФЗ «О внесении изменений в статью 84.2 Федерального закона «Об акционерных обществах».

⁵ Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 306-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с совершенствованием порядка обращения взыскания на заложенное имущество».

идет о введении механизмов, целью которых является снижение уровня корпоративных захватов и ограничение возможностей оспаривания сделок и решений органов управления общества.

Знаковым событием июня 2009 г. стало принятие закона (Федеральный закон от 03.06.2009 г. № 115-ФЗ), изменившего сложившееся распределение сил в треугольнике «акционеры – совет директоров – глава компании». Ключевой особенностью и одновременно наиболее значимой проблемой российской модели корпоративного управления является отсутствие независимости у совета директоров компании и выполнение последним воли контролирующего акционера. При этом реальных инструментов влияния на менеджмент у остальных акционеров нет.

Новый закон *усилил позиции акционеров*, предоставив им право инициировать избрание и прекращение полномочий главы компании (единоличного исполнительного органа) перед внеочередным общим собранием акционеров. Такое собрание может быть созвано по инициативе акционера, владеющего более чем 10% голосующих акций. Внеочередное собрание акционеров при этом одновременно рассматривает вопрос о досрочном прекращении полномочий членов совета директоров и избрании его нового состава (п.п. 6, 7 ст. 69 ФЗ «Об акционерных обществах»). Помимо этого акционеры, владеющие более чем 2% голосующих акций, были наделены правом предложения кандидатуры главы компании на внеочередном собрании акционеров (п. 2 ст. 53 ФЗ «Об акционерных обществах»).

Кроме того, в корпоративный закон был введен институт «акционерных соглашений» – договор, заключаемый между акционерами, который может обязывать стороны голосовать определенным образом на общем собрании акционеров, приобретать или продавать акции по заранее определенной цене или не продавать акции до наступления определенных обстоятельств и др. Такой договор является механизмом согласования воли акционеров и в этом смысле теоретически может способствовать урегулированию корпоративных конфликтов.

Однако в условиях российской специфики (высокая концентрация акционерной собственности, особое положение акционера-государства и контролируемых им компаний, низкий уровень развития правовой культуры и корпоративного управления) этот механизм вполне может быть использован для скрытого повышения уровня контроля деятельности компаний со стороны государства, банков, контролируемых государством, госкорпораций и других крупных собственников.

Некоторому усилению позиции акционеров способствовали и изменения в регламентации дивидендной политики компаний, принятые в декабре 2010 г. (ФЗ от 28.12.10 г. № 409-ФЗ¹). Они предусматривают введение трехлетнего срока для реализации права обращения в суд с требованием о выплате объявленных дивидендов. Уставом общества этот срок может быть продлен до 5 лет.

Кроме того, было законодательно закреплено, что «общество не вправе предоставлять преимущество в сроках выплат дивидендов отдельным владельцам акций одной категории (типа). Выплата объявленных дивидендов по акциям каждой категории (типа) должна осуществляться одновременно всем владельцам акций данной категории».

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования выплаты дивидендов».

Новации этого периода, как уже отмечалось, затронули *права кредиторов реорганизуемых юридических лиц* (ФЗ от 30.12.08 г. № 315-ФЗ¹). Фактически права этих кредиторов были сужены. Если ранее они имели возможность выбора – требовать от реорганизуемого лица прекращения или досрочного исполнения обязательств, то теперь прекращение обязательств и возмещение связанных с этим убытков возможно только в случае невозможности досрочного исполнения обязательств.

При этом даже такие суженные права кредиторов реорганизуемых обществ не распространяются на кредиторов государственных корпораций «Росавтодор»², «Роснано-технологии»³, «Росатом», а также ФГУПов и ФГУ, имущественные комплексы которых передаются в качестве вноса РФ в корпорацию «Росатом»⁴, и ФГУПов, имущество которых вносится в «Роснано-технологии» и «Росатом».

Право требовать у реорганизуемой компании досрочного исполнения обязательств или прекращения обязательств с возмещением убытков через суд кредиторы теперь имеют только в том случае, если реорганизуемым юридическим лицом, его участниками или третьими лицами не предоставлено достаточное обеспечение исполнения обязательств.

При этом введен ряд технических новаций, которые должны защитить права кредиторов при реорганизации. Это:

- а) внесение в реестр юридических лиц записи о реорганизации компании;
- б) обязанность юридического лица об уведомлении о реорганизации налоговых органов в 3-дневный срок с момента принятия решения об этом;
- в) обязанность публикации компанией сообщения о реорганизации;
- г) дополнительные требования к сообщению о реорганизации компании, в числе которых порядок и условия заявления кредиторами реорганизуемых компаний своих требований, сведения о лицах, намеревающихся предоставить обеспечение кредиторам, и некоторые другие (п. 6.1 ст. 15 ФЗ «Об акционерных обществах»).

На вышеуказанные госкорпорации, за исключением «Роснано-технологий», эти требования не распространяются.

От кредитных организаций, помимо уведомлений ее кредиторов о реорганизации посредством размещения информации на сайте в Интернете, публикации в СМИ или направления письменного уведомления каждому кредитору, требуется раскрытие информации о существенных фактах ее финансово-хозяйственной деятельности в течение всего периода реорганизации. К таковым относятся факты и сделки, повлекшие увели-

¹ Ст. 2, 3 Федерального закона от 30.12.2008 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

² П. 2 ст. 41 Федерального закона от 17.07.2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ П. 1 ст. 5 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий».

⁴ П. 10 ст. 37 и п. 2 ст. 41 Федерального закона от 1.12.2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии Росатом».

чение или уменьшение стоимости активов более чем на 10%; приобретение лицом 5 и более процентов акций кредитной организации и др.¹.

В декабре 2009 г. (Федеральный закон от 27.12.09 г. № 352-ФЗ)² снижение уровня защиты прав кредиторов продолжилось. Суду по искам кредиторов компаний, в которых принято решение об уменьшении уставного капитала общества, было предоставлено право отказать в требованиях, если:

- в результате уменьшения уставного капитала права кредиторов не нарушаются;
- обеспечение, предоставленное для надлежащего исполнения обязательств, является достаточным (ст. 30 ФЗ «Об акционерных обществах»).

В связи с доминирующим формальным подходом при рассмотрении дел в судах, низким уровнем развития отношений и контроля в сфере оценки имущества такие новации предоставляют значительные возможности для злоупотреблений.

При этом общество было обязано сообщать в налоговые органы о решении уменьшить уставной капитал и опубликовать его в СМИ. Права кредиторов компаний, в которых принято решение об уменьшении уставного капитала, были урегулированы аналогично правам кредиторов реорганизуемых компаний, которые были рассмотрены выше.

Помимо этого из закона была изъята обязанность определять стоимость чистых активов общества (для предоставления общему собранию акционеров) на основании годового бухгалтерского баланса или результатов аудиторской проверки. Вместо этого совет директоров должен представить акционерам на общем собрании в годовом отчете «показатели, характеризующие динамику изменения стоимости активов и уставного капитала за 3 года», «результаты анализа причин и факторов» такого положения дел и перечень мер, которые совет директоров намерен предпринять.

Все предложенные законом меры не распространяются на кредитные организации, созданные в форме акционерных обществ.

В июле 2009 г. (Федеральный закон от 19.07.2009 г. № 205-ФЗ)³ акционерное законодательство пополнилось арсеналом мер, направленных на *сокращение возможностей отмены и оспаривания решений органов управления акционерных обществ* и стимулирующих *предотвращение и мирное разрешение корпоративных конфликтов*.

В частности, был изменен порядок созыва внеочередного собрания акционеров. Теперь оно может проводиться только по решению суда, а не по инициативе акционеров (ст. 55 ФЗ «Об акционерных обществах»). Далее, новый закон установил солидарную ответственность общества и регистратора за убытки, причиненные акционеру, с правом регресса должника, возместившего убытки, ко второму должнику в размере 1/2 суммы (п. 4 ст. 44 ФЗ «Об акционерных обществах»).

¹ См. подробнее ст. 23.5 ФЗ от 2.12.1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» в редакции Федерального закона от 30.12.2008 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

² Федеральный закон от 27.12.2009 г. № 352-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пересмотра ограничений для хозяйственных обществ при формировании уставного капитала, пересмотра способов защиты прав кредиторов при уменьшении уставного капитала, изменения требований к хозяйственным обществам в случае несоответствия уставного капитала стоимости чистых активов, пересмотра ограничений, связанных с осуществлением хозяйственными обществами эмиссии облигаций».

³ Федеральный закон от 19.07.2009 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

И неопределенность сферы ответственности реестродержателя, и существовавший ранее механизм проведения внеочередных собраний акционеров были «старыми проблемными» зонами, активно используемыми при корпоративных захватах все 2000-е гг.

Что касается сокращений возможностей оспаривания решений органов управления общества, здесь можно упомянуть:

- 1) сокращение вдвое (с 6 до 3 месяцев) срока обжалования решения общего собрания акционеров (п. 4 ст. 44 ФЗ «Об акционерных обществах»);
- 2) введение запрета на восстановление пропущенного срока исковой давности по требованиям о признании недействительными крупных сделок и сделок с заинтересованностью (п. 6 ст. 79 и п. 1 ст. 84 ФЗ «Об акционерных обществах»), а также по требованиям о признании недействительными/незаконными решений общего собрания акционеров;
- 3) введение в закон оснований для отказа судом в удовлетворении требований о признании недействительными крупных сделок и сделок с заинтересованностью;
- 4) определение в законе случаев, в которых решения общего собрания акционеров и совета директоров не имеют силы без решения суда (п. 10 ст. 49 и п. 8 ст. 68 ФЗ «Об акционерных обществах»). Фактически речь идет об условиях ничтожности принятых решений, однако практическая реализация этих положений может способствовать разрастанию конфликтов между акционерами;
- 5) стимулирование совместного рассмотрения споров о крупных сделках, сделках с заинтересованностью с оспариванием решений общего собрания акционеров, совета директоров (п.п. 7, 8 ст. 68; п. 3 ст. 70, п. 4 ст. 77 ФЗ «Об акционерных обществах»).

Все эти меры существенно осложняют возврат имущества, проданного компанией, и стимулируют его перепродажу от посредника к «добросовестному приобретателю». При этом вопрос о конституционности нормы о запрете на продление пропущенного срока исковой давности остается открытым.

Кроме того, продолжилось дальнейшее расширение прав акционеров, которые получили право обжаловать в суде решение совета директоров, если решением нарушены права и/или законные интересы общества или акционера, а также право в судебном порядке требовать «понуждения общества» включить вопрос в повестку дня общего собрания акционеров или кандидата в список кандидатур (п. 6 ст. 53 ФЗ «Об акционерных обществах»)

Логичным продолжением *политики снижения прозрачности деятельности компании* стало принятие в октябре 2010 г. (ФЗ от 04.10.2010 г. № 264-ФЗ¹) закона, позволяющего акционерным обществам по решению общего собрания акционеров обратиться в ФСФР с заявлением об освобождении от обязанности раскрывать или предоставлять информацию о ценных бумагах, предусмотренную законодательством (ст. 92.1 ФЗ «Об акционерных обществах»). Такое решение принимается 3/4 голосов акционеров, при этом правом голоса также обладают акционеры – владельцы привилегированных акций. Это положение вступило в силу с 1 января 2011 г.

В 2009–2010 гг. значимые изменения произошли и в правовом регулировании деятельности *некоммерческих организаций* (НКО). В июле 2009 г. (ФЗ от 17.07.2009 г.

¹ Федеральный закон от 04.10.2010 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

№ 170-ФЗ¹) был введен упрощенный порядок предоставления отчетности для некоммерческих организаций, учредителями (участниками, членами) которых не являются иностранные граждане (организации) либо лица без гражданства. Кроме того, были ограничены права Минюста при государственной регистрации некоммерческих организаций. Минюст теперь не вправе требовать представления других документов, кроме указанных в законе.

В апреле 2010 г. (ФЗ от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ²) законодателем было введено понятие «социально ориентированные некоммерческие организации». Это организации, которые осуществляют деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества, защиту окружающей среды и др. Закон об НКО в новой редакции предусматривает меры государственной поддержки таких организаций, в числе которых привлечение таких НКО для осуществления поставок, выполнения работ и оказания услуг для государственных и муниципальных нужд; предоставление НКО льгот, в том числе налоговых и др.

Кроме того, в декабре 2010 г. (ФЗ от 28.12.2010 г. № 401-ФЗ³ и от 03.11.2010 г. № 292-ФЗ⁴ соответственно):

1) Был несколько расширен круг сделок, признаваемых крупными и требующих совершения в особом порядке.

К крупным были отнесены сделки, совершение которых обязательно для общества в соответствии с федеральными законами или иными правовыми актами РФ и расчеты по которым производятся по установленным правительством ценам и тарифам.

Возможно, что усложнение порядка совершения «обязательных» сделок, по замыслу законодателя, должно было усилить возможности контроля, однако механизм совершения «крупных сделок», наряду со «сделками с заинтересованностью», является одним из самых неэффективных в современном корпоративном законодательстве, поэтому ожидать каких-то позитивных изменений не приходится.

2) Продолжилось сужение поля действия правовых норм об обязательном предложении о приобретении акций общества (ст. 84.2 ФЗ «Об акционерном обществе»).

От обязанности совершить публичную оферту при покупке 30% акций компании освобождаются в случаях:

а) приобретения акций в результате их внесения государством в качестве вклада в уставный капитал ОАО, владельцем более 50% обыкновенных акций которого является или становится само государство;

б) приобретения акций, вносимых в оплату размещаемых путем закрытой подписки дополнительных акций ОАО, включенных в перечень стратегических предприятий и АО, утвержденных президентом РФ.

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

² Федеральный закон от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

³ Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 03.11.2010 г. № 292-ФЗ «О внесении изменений в статью 84.2 Федерального закона «Об акционерных обществах».

Эти меры можно оценить и как антикризисные, и как новые способы усиления позиций государства и/или его отдельных представителей на рынке корпоративного контроля.

Новации октября 2008–2010 гг. в первую очередь изменили соотношение сил внутри компании, усилив положение акционеров, предоставив им право избрания/отстранения главы компании, право досрочного прекращения полномочий совета директоров компании, право заключения акционерных соглашений и др. Помимо этого значительно ограничены возможности следующих субъектов:

- кредиторов реорганизуемых компаний;
- кредиторов компаний, принявших решение об уменьшении уставного капитала;
- лиц, намеренных оспаривать совершенные акционерными обществами крупные сделки и сделки с заинтересованностью;
- акционеров и бывших акционеров компаний, вошедших в госкорпорации и крупные холдинги, созданные государством в последние годы.

Выгодоприобретателями в результате таких новаций становятся акционеры компаний: это и старые собственники, и новые – государство, увеличившее свое корпоративное присутствие в 2007–2008 гг., банки, контролируемые государством и кредитовавшие компании под залог активов, в том числе пакетов акций, и аффилированные с ними структуры, приобретшие такие активы. В течение 2003–2009 гг. именно компании, находящиеся в собственности финансовых структур, наиболее часто выступали в роли покупателей других компаний – 26% всех сделок в сфере слияний и поглощений (35% общей суммы в денежном выражении)¹.

Можно предположить, что проблему приобретения новых активов государством (подконтрольными ему компаниями) сменила проблема приобретения реального контроля в компаниях и преодоления имеющихся противоречий более-менее законными способами. В числе «потерявших» от новаций оказались кредиторы «Роснано технологий», «Росавтодора», «Росатома», ФГУПов и ФГУ, вошедших в их состав, а также менеджмент (члены советов директоров и главы компаний, в том числе вошедших в холдинги, контролируемые государством).

Безусловно, сильными сторонами нововведений являются ограничение произвола менеджмента компаний и усиление позиций акционеров, введение обязанности проведения внеочередных собраний акционеров только по решению суда. Они будут полезны для всех. Однако не исключено, что после смены «старого» менеджмента «новыми» акционерами стратегия законодателя в сфере корпоративного регулирования вновь изменится.

В июле 2010 г. был принят федеральный закон², устанавливающий уголовную ответственность:

- за фальсификацию единого Государственного реестра юридических лиц или реестра владельцев ценных бумаг, в том числе за внесение в реестр владельцев ценных бумаг заведомо недостоверных сведений. Наказание – штраф от 100 тыс. до 300 тыс. руб. либо лишение свободы на срок до двух лет со штрафом до 100 тыс. руб. В случае фальсификации единого Госреестра юрлиц или реестра владельцев ценных бу-

¹ Российская экономика в 2009 г.: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2010. С. 575.

² Федеральный закон от 01.07.2010 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

- маг с применением насилия или с угрозой его применения – лишение свободы на срок от трех до семи лет со штрафом до 500 тыс. руб.;
- за фальсификацию решения общего собрания акционеров (участников) хозяйственного общества или решения совета директоров (наблюдательного совета) хозяйственного общества. Наказание – штраф от 100 тыс. до 500 тыс. руб. либо лишение свободы на срок до пяти лет со штрафом от 100 тыс. до 300 тыс. руб. Такое наказание предусматривается в том случае, если эта фальсификация была совершена путем принуждения акционера общества, участника общества с ограниченной ответственностью, члена совета директоров хозяйственного общества к голосованию определенным образом или отказу от голосования, соединенных с шантажом или с угрозой применения насилия либо уничтожения или повреждения чужого имущества;
 - за внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений¹.

В совокупности с принятыми мерами корпоративного регулирования эти новации вполне можно оценить как антирейдерские. Урегулирование проблем в сфере ведения реестра акционеров, проведения внеочередных собраний акционеров вполне может «закрыть» возможности для некоторых способов захвата корпоративных активов. Однако остаются другие. Кроме того, принимаемые меры давно «перезрели», они были актуальны в начале 2000-х гг. Сохранение непрозрачности корпоративного управления по ряду ключевых направлений (проблемы конфликта интересов, регулирование деятельности групп компаний, в том числе в налоговой сфере, аффилированные лица, распределение прибыли и др.) также не дает оснований для выводов о наличии значительного прогресса в данной сфере.

6.3. Землепользование и земельный рынок в России в 2007–2010 гг.: состояние, законодательство, проблемы и перспективы

Земельные отношения продолжают оставаться сферой экономики, имеющей значительный потенциал развития – за счет роста сегмента частной собственности, в том числе за счет возмездного приобретения земельных участков у государства, роста государственных и муниципальных доходов от повышения эффективности управления государственными землями, повышения уровня обеспечения граждан жильем и др.

Возможность полноценного и эффективного изменения в управлении и регулировании оборота земельных ресурсов в существующих условиях представляется маловероятной как в связи с системными проблемами, так и с масштабностью стоящих задач, неразрешенных за многие годы. Тем не менее даже реализация отдельных направлений изменения регулирования в сфере предоставления земель в частную собственность, ее использования и др. способно дать ощутимые результаты и обеспечить эффект мультипликатора.

6.3.1. Структура прав на землю и оборот земельных участков

На 1 января 2010 г. в собственности граждан Российской Федерации находилось 123190,7 тыс. га земель и 10 286,9 тыс. га в собственности юридических лиц (табл. 17) или 7,205% и 0,602% от общей площади земель (1 709 824,2 тыс. га) соответственно (табл. 18).

¹ Госдума приняла закон о борьбе с рейдерством., - Российская газета, 16.06.10 г.

Таблица 17

Структура земель Российской Федерации по формам собственности, тыс. га

	Год	Общая площадь, тыс. га	В частной собственности, тыс. га			В государственной и муниципальной собственности, тыс. га
			Всего	в том числе:		
				в собственности граждан	в собственности юридических лиц	
Россия	2008	1 709 824,2	132 939,7	124 273,7	8 666,0	1 576 884,5
	2009		133 477,6	123 190,7	10 286,9	1 576 346,6
Центральный федеральный округ	2008	65 020,5	24 488,2	21 988,4	2 499,8	40 532,3
	2009		24 518,8	21 364,9	3 153,9	40 501,7
Московская область	2008	4 579,9	1 241,5	787,1	454,4	3 338,4
	2009		1 259,9	765,1	494,8	3 320,0
г. Москва	2008	109,1	2,2	0,1	2,1	106,9
	2009		2,2	0,1	2,1	106,9
Северо-Западный федеральный округ	2008	168 696,8	4 931,8	4 510,8	421,0	163 765,0
	2009		4 949,6	4 484,4	465,2	163 747,2
г. Санкт-Петербург	2008	139,9	23,6	4,7	18,9	116,3
	2009		24,2	5,3	18,9	115,7
Южный федеральный округ (2009)	2008	59 131,5	23 487,7	22 219,3	1 268,4	35 643,8
	2009		23 821,3	22 370,9	1 450,4	35 310,2
Южный федеральный округ (2010)	2008	42 087,6				
	2009		19 205,6	18 048,7	1 156,9	22 882,0
Северо-Кавказский федеральный округ	2008	17 043,9				
	2009		4 615,7	4 322,2	293,5	12 428,2
Приволжский федеральный округ	2008	103 697,5	35 650,0	33 025,6	2 624,4	68 047,5
	2009		35 783,2	32 553,4	3 229,8	67 914,3
Уральский федеральный округ	2008	181 849,7	9 851,7	9 388,2	463,5	171 998,0
	2009		9 910,4	9 391,0	519,4	171 939,3
Сибирский федеральный округ	2008	514 495,3	32 168,8	30 910,2	1 258,6	482 326,5
	2009		32 122,1	30 818,0	1 304,1	482 373,2
Дальневосточный федеральный округ	2008	616 932,9	2 361,5	2 231,2	130,3	614 571,4
	2009		2 372,2	2 208,1	164,1	614 560,7
В процентах от общей площади						
Россия	2008		7,775	7,268	0,507	92,225
	2009		7,807	7,205	0,602	92,193
Центральный федеральный округ	2008		37,662	33,818	3,845	62,338
	2009		37,709	32,859	4,851	62,291
Московская область	2008		27,108	17,186	9,922	72,892
	2009		27,509	16,706	10,804	72,491
г. Москва	2008		2,016	0,092	1,925	97,984
	2009		2,016	0,092	1,925	97,984
Северо-Западный федеральный округ	2008		2,923	2,674	0,250	97,077
	2009		2,934	2,658	0,276	97,066
г. Санкт-Петербург	2008		16,869	3,360	13,510	83,131
	2009		17,298	3,788	13,510	82,702
Южный федеральный округ (2009)	2008		39,721	37,576	2,145	60,279
	2009		40,285	37,832	2,453	59,715
Южный федеральный округ (2010)	2008					
	2009		45,632	42,884	2,749	54,368
Северо-Кавказский федеральный округ	2008					
	2009		27,081	25,359	1,722	72,919
Приволжский федеральный округ	2008		34,379	31,848	2,531	65,621
	2009		34,507	31,393	3,115	65,493
Уральский федеральный округ	2008		5,417	5,163	0,255	94,583
	2009		5,450	5,164	0,286	94,550
Сибирский федеральный округ	2008		6,252	6,008	0,245	93,748
	2009		6,243	5,990	0,253	93,757
Дальневосточный федеральный округ	2008		0,383	0,362	0,021	99,617
	2009		0,385	0,358	0,027	99,615

Источник: по данным Росреестра.

В структуре собственности на землю в Российской Федерации за 2009 г. произошли следующие изменения: наблюдалось сокращение площади земель, находившихся в собственности граждан, а также государственной и муниципальной собственности, и увеличение собственности юридических лиц. Общая площадь земель, находящихся в

собственности юридических лиц, в сравнении с показателем предшествующего года увеличилась на 1620,9 тыс. га (табл. 17). Доля земель, находящихся в частной собственности граждан, в процентах от общей площади уменьшилась с 7,268% в 2008 г. до 7,205% в 2009 г. Тем не менее в 2009 г. доля земель, находящихся в частной собственности, выросла по отношению к 2008 г. на 537,9 тыс. га, или на 0,4%.

В течение одиннадцати лет в счет земельной доли из земель сельскохозяйственного назначения выделено (сформировано земельных участков) и зарегистрировано в частной, государственной или муниципальной собственности 11,1 млн га земель (табл. 18).

Таблица 18

Земли реорганизованных сельскохозяйственных предприятий, переданные гражданам с правом собственности на земельную долю

№ п/п		1998 г.	2009 г.	1998 г. к 2009 г. (– снижение)
1	Общая площадь земельных долей (млн га)	115,4	104,3	–11,1
2	Число граждан – собственников земельных долей (млн)	11,8	9,8	–2,0

Источник: данные Росреестра.

В 2009 г. количество сделок с земельными участками между гражданами и юридическими лицами в РФ выросло на 25,37% по сравнению с 2008 г. (табл. 19). Только в Сибирском федеральном округе имело место их снижение на 31,54%.

Таблица 19

Количество сделок с землями, находящимися в частной собственности, в 2009 г. (количество договоров, ед., второе значение по строкам – рост (снижение) показателя в % от 2008 г.)

	Продажа земли гражданами и организациями	Дарение	Наследование	Залог	Всего сделок между гражданами и юридическими лицами
Российская Федерация	520 209 9,94%	117 776 60,60%	314 556 44,13%	43 921 46,29%	996 462 25,37%
Центральный федеральный округ	161 573 6,90%	43 543 80,33%	138 806 77,67%	12 264 126,90%	356 186 37,62%
Северо-Западный федеральный округ	68 077 237,37%	9748 44,31%	27 203 74,89%	5724 28,54%	110 752 135,94%
Южный (объединенный) федеральный округ	81 799 13,92%	14 218 43,86%	30 356 11,53%	2128 –15,22%	128 501 15,34%
Южный (2009) федеральный округ	42 013	5822	16 934	1274	66 043
Северо-Кавказский (2009) федеральный округ	39 786	8396	13 422	854	62 458
Приволжский федеральный округ	104 234 22,96%	28 497 96,03%	77 558 7,26%	9293 43,08%	219 582 23,29%
Уральский федеральный округ	46 421 2,46%	6633 11,87%	19 494 52,34%	3416 21,91%	75 964 13,66%
Сибирский федеральный округ	47 283 –48,97%	12 814 12,98%	14 210 36,23%	9498 18,89%	83 805 –31,54%
Дальневосточный федеральный округ	10 822 47,56%	2323 213,07%	6929 282,40%	1598 331,89%	21 672 111,27%

Источник: данные Росреестра.

Если в 2008 г. ведущее место в структуре сделок с земельными участками имела продажа земли – 44,19% от площади земель всех сделок, то в 2009 г. приоритет перешел к дарению – 56,41% (табл. 20). В целом площадь земельных участков в сделках между гражданами и юридическими лицами в 2009 г. выросла в 7,77 раза (табл. 20).

Таблица 20

Площади, задействованные в сделках с землями, находящимися в частной собственности, по федеральным округам Российской Федерации за 2009 г. (га)

	Продажа земли гражданами и организациями	Дарение	Наследование	Залог	Всего в сделках между гражданами и юридическими лицами
Российская Федерация	3 159 634,4	10 582 962,53	4 116 337,8	902 674,9	18 761 609,5
Центральный федеральный округ	577 856,6	9 481 825,91 ²	1 262 307,1	235 325,9	11 557 315,5
Северо-Западный федеральный округ	439 585,9	24 262,80	26 357,3	23 432,5	513 638,6
Южный федеральный округ	487 155,1	107 301,52	29 356,6	25 417,1	649 230,3
Северо-Кавказский федеральный округ	27 312,3	5635,76	8747,3	1988,0	43 683,4
Приволжский федеральный округ	842 604,57 ¹	821 371,50	863 658,9	451 968,24 ⁴	2 979 603,2
Уральский федеральный округ	394 632,8	28 112,89	144 160,1	15 103,9	582 009,6
Сибирский федеральный округ	385 329,8	113 943,30	1 777 307,68 ³	122 758,1	2 399 338,9
Дальневосточный федеральный округ	5157,2	508,85	4442,8	26 681,3	36 790,1
Структура сделок с частными землями по РФ за 2009 г., %	16,84	56,41	21,94	4,81	100,00
Структура сделок с частными землями по РФ за 2008 г., %	44,19	13,87	24,69	17,25	100,00
Прирост площади в сделках за 2009 г., %	2,96	31,59	6,90	2,17	7,77

¹ в т.ч. в Оренбургской области 593,27 тыс. га, из которых 581,00 тыс. га – земли сельскохозяйственного назначения.

² в т.ч. в Московской области 9371,59 тыс. га.

³ в т.ч. в Кемеровской области 1721,90 тыс. га, из которых 1433,59 тыс. га – земли сельскохозяйственного назначения.

⁴ в т.ч. в Пензенской области 241,97 га, из которых 239,81 га – земли сельскохозяйственного назначения.

В целом в 2009 г. в Российской Федерации было продано 350 685 участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, площадью 610,74 тыс. га (табл. 21). В сравнении с 2008 г. количество проданных земельных участков увеличилось на 57 838 участков (их площадь составила 106,93 тыс. га).

Таблица 21

Структура сделок с земельными участками в Российской Федерации

Виды сделок	Количество сделок, ед. (площадь, га)			
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
1	2	3	4	5
1. Аренда государственных и муниципальных земель, в том числе:	3 737 574 (104 827 034)	3 628 109 (114 103 370,5)	3 677 315 (114 531 856,7)	3514594 (113081763,97)
1.1. сделки, совершенные в отчетном году	522 487 (5 775 551)	472 732 (19 941 450 ¹)	441 842 (15 698 127,8)	410 676 (26 274 903,12)
2. Продажа прав аренды государственных и муниципальных земель	7068 (124 954)	13 835 (149 275,9)	15 684 (315 888,9)	22 412 (326 358,96)
3. Продажа государственных и муниципальных земель, в том числе:	176 751 (262 791)	233 706 (369 382,7)	292 847 (503 813,3)	350 685 (610 740,26)
3.1. на торгах	10 793 (57 406)	16 337 (138 019,6)	22 916 (164 477,7)	41 868 (133 028,02)
Итого действующих сделок с государственными и муниципальными землями, в том числе:	3 921 393 (105 214 779)	3 875 650 (114 622 029,1)	3 985 846 (115 351 558,9)	3 887 691 (114 018 863,19)

Окончание таблицы 21

1	2	3	4	5
совершенных в отчетном году	706 306 (6 163 296)	720 273 (20 460 108,6)	750 373 (16 517 830)	783 773 (27 212 002,34)
4. Купля-продажа земли гражданами и юридическими лицами	400 075 (467 686)	405 670 (560 285,5)	473 190 (1 067 302,6)	520 209 (3 159 634,35)
5. Дарение	43 437 (70 355)	49 715 (126 596,4)	73 334 (335 042,2 ²)	117 776 (10 582 962,53)
6. Наследование	165 847 (524 352)	162 151 (336 091,7)	218 244 (596 197,3)	314 556 (4 116 337,75)
7. Залог	14 388 (169 437)	25 907 (198 856)	30 024 (416 637,0)	43 921 (902 674,90)
<i>Итого сделок между гражданами и юридическими лицами</i>	<i>623 747 (1 231 830)</i>	<i>643 443 (1 221 829,6)</i>	<i>794 792 (2 415 179,1)</i>	<i>996 462 (18 761 609,53³)</i>
<i>Всего сделок в отчетном году с учетом всех действующих договоров аренды</i>	<i>4 545 140 (106 446 09)</i>	<i>4 519 093 (115 843 858,7)</i>	<i>4 780 638 (117 766 738,0)</i>	<i>4 884 153 (132 780 472,72)</i>
из них совершенных за отчетный год	1 330 053 (7 395 126)	1 363 716 (21 681 938,2)	1 545 165 (18 933 009,1)	1 780 235 (45 973 611,87)

¹ В 2007 г. большие площади земель сельскохозяйственного назначения, занятых преимущественно оленями пастбищами, отданы в аренду в Ненецком а. о. (6350,8 тыс. га) и Ямало-Ненецком а. о. (6824,0 тыс. га).

² В 2008 г. значительные площади по дарению земель приходятся на Оренбургскую область – 98 998,5 га и Красноярский край – 71 950,2 га.

³ В 2009 г. существенно возросло количество сделок между гражданами и юридическими лицами: большая часть площади по дарению земель приходится на Московскую область – 9 371 592,88 га; значительные площади, переданные по наследству, приходятся на Кемеровскую область – 1 721 897,97 га.

Источник: данные Росреестра.

Таблица 22

Средние цены на государственные и муниципальные земельные участки, проданные гражданам и юридическим лицам в 2009 г. (руб./кв. м), и прирост средних цен относительно предшествующего года (%)

Федеральные округа	Гражданам и их объединениям для				Юридическим лицам для использования в целях промышленности и иного специального назначения		Крестьянским (фермерским) хозяйствам, другим сельскохозяйственным организациям	
	индивидуального жилищного и дачного строительства		личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства		для использования в целях промышленности и иного специального назначения		для использования в целях промышленности и иного специального назначения	
	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Российская Федерация	58,10	6,39	34,15	4,62	162,57	13,48	3,92	1,44
2009/2008	0,49	0,72	2,86	0,82	3,50	1,94	0,13	1,01
Центральный федеральный округ	39,35	3,92	56,88	6,57	963,76	13,66	5,49	1,26
2009/2008	0,54	0,51	3,51	0,76	20,39	0,84	0,08	1,48
Северо-Западный федеральный округ	125,09	8,21	47,78	4,08	15,11	29,62	0,99	0,94
2009/2008	0,21	0,88	1,15	0,43	0,46	6,03	0,25	0,40
Южный (объедин.) федеральный округ	135,76	0,44	121,43	2,76	160,71	10,62	2,27	7,64
2009/2008	1,04	0,00	5,70	1,42	1,89	2,27	0,36	16,26
Южный федеральный округ	26,49	0,44	16,66	2,59	16,23	8,78	0,93	7,29
2009/2008								

Окончание таблицы 22

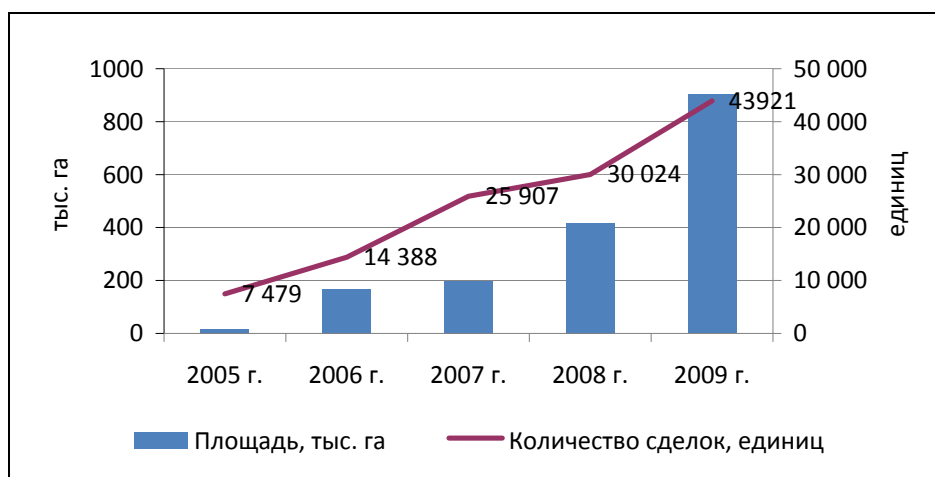
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Северо-Кавказский федеральный округ	109,27	0,00	104,77	0,17	144,48	1,84	1,34	0,35
Приволжский федеральный округ	22,75	18,76	9,53	9,52	32,93	40,05	1,11	0,53
2009/2008	0,96	2,19	1,87	0,98	0,81	12,48	0,21	0,19
Уральский федеральный округ	52,27	2,04	5,35	2,33	44,21	5,53	1,47	0,15
2009/2008	3,15	2,83	4,05	4,31	1,54	4,57	0,78	3,00
Сибирский федеральный округ	38,13	17,72	6,11	5,25	38,81	6,02	0,60	0,86
2009/2008	0,88	43,22	1,20	0,75	0,91	0,93	1,22	0,58
Дальневосточный федеральный округ	51,45	0,00	26,08	6,43	45,00	2,37	19,38	0,17
2009/2008	4,52	0,00	7,81	64,30	1,85	1,74	193,80	5,67

Источник: данные Росреестра.

По данным Росреестра¹ за 2009 г., граждане России выкупили для индивидуального жилищного и дачного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства 243 000 земельных участков площадью 160,37 тыс. га, в том числе в населенных пунктах – 234 677 участков на площади 158,18 тыс. га. В сравнении с 2008 г. гражданам было продано на 40 132 участка больше, при этом средняя площадь участка, приобретенного в собственность, увеличилась с 0,15 га до 0,66 га.

В 2009 г. на торгах по приобретению земель зарегистрировано 17 041,9 тыс. сделок, совершенных гражданами и юридическими лицами. Цены на землю по результатам торгов в подавляющем большинстве случаев выше, чем по результатам выкупа их по нормативам из государственной и муниципальной собственности (табл. 22).

В 2009 г. площадь заложенных (ипотечных) земельных участков увеличилась в 2,17 раза по сравнению с 2008 г., а количество сделок выросло на 31,64% (рис. 3). При этом средняя площадь закладываемого участка увеличилась с 13,9 га до 20,56 га.

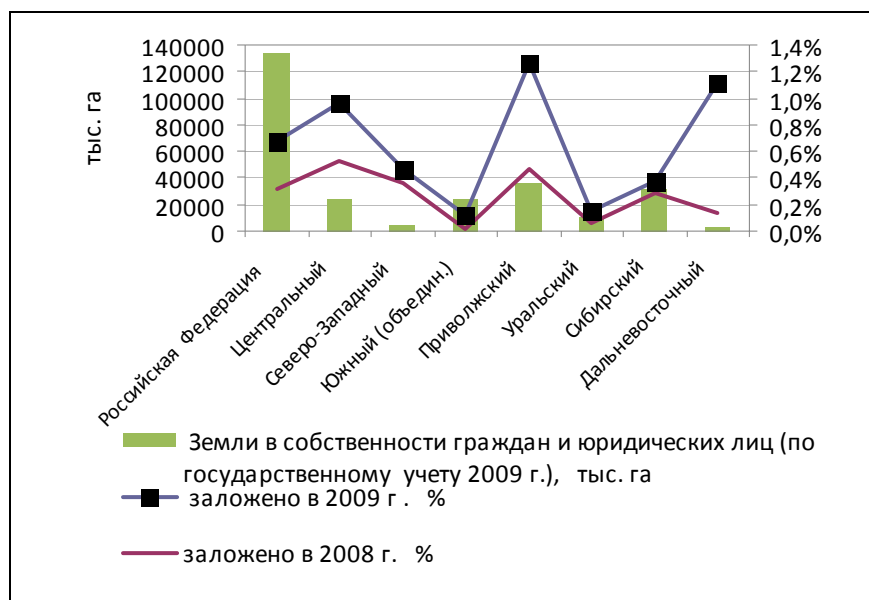


Источник: данные Росреестра.

Рис. 3. Динамика залога земельных участков

¹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2009 г. Министерство экономического развития Российской Федерации, Росрегистрация.

В 2009 г. площадь заложенных участков от общей площади, находящейся в собственности граждан и организаций, составила в среднем по России 0,68% против 0,31% в 2008 г. (рис. 4). Большая часть заложенных в 2009 г. земельных участков, 86,88%, это земли сельскохозяйственного назначения (85,55% в 2008 г.).



Источник: по данным Росреестра.

Рис. 4. Залог земель по федеральным округам

В 2010 г. количество регистраций прав на недвижимость и сделок с ней, по данным Росреестра, выросла на 4%. Росреестр провел более 26 млн регистрационных действий. По сравнению с 2009 г. несколько снизилось количество зарегистрированных прав на объекты в упрощенном порядке – по дачной амнистии. Было зарегистрировано 2,125 млн прав, что меньше показателя 2009 г. примерно на 17%, но на 43% больше, чем в 2008 г. Начиная с 2006 г. в порядке дачной амнистии зарегистрировано 7,121 млн прав собственности.

6.3.2. Проблемы развития земельных отношений в России

Говоря о проблемах развития земельных отношений в России, исключительно важно определить «координаты» системы – ключевые характеристики сегодняшней ситуации в этой сфере и смежных, оказывающие влияние на все без исключения процессы.

При большой территории страны (1709,8 млн га) *площадь земель, пригодных для жизнедеятельности человека, не велика*. По оценкам экспертов, большая часть территории страны неблагоприятна для проживания и жизнедеятельности человека, поскольку расположена в районах Крайнего Севера и приравненных к ним.

Кроме того:

- площадь земель под водой и болотами составила на 1 января 2009 г. 225,0 млн га, или 13,2% всего земельного фонда Российской Федерации¹;

¹ Под водой (реками, ручьями, озерами, водохранилищами, прудами, искусственными водоемами, осушительными и оросительными каналами и др.) находилось 72,1 млн га, под болотами – 152,9 млн га.

- лесные земли – 802 млн га, или 47% всего земельного фонда;
- малопродуктивные земли тундры – более 10%.

По самым оптимистичным оценкам, доля «хороших» земель не превышает 1/3 территории страны. Только 13% земельных площадей России используется в сельском хозяйстве (пашни, сады, сенокосы, пастбища). Доля самых ценных угодий – пашни составляет лишь около 7,7% от площади страны. Более половины (52%) всей пашни располагается на черноземах. Здесь производится около 80% всей земледельческой продукции России. При этом именно в сфере использования сельскохозяйственных земель и их оборота больше всего проблем.

Стоимость большинства российских земель крайне низка, 82% кадастровой стоимости всех земель приходится на 1,9% территории – земли населенных пунктов. Остальные земли имеют чрезвычайно низкий уровень развития инфраструктуры.

При этом *уровень учета и управления земельными ресурсами крайне низок.* Государственная и муниципальная виды собственности на земельные участки на большей территории страны *не* разграничены между уровнями государственной власти. К началу 2010 г. было разграничено около 302 млн га земель, или 19,1% всех земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. При этом средний темп прироста разграниченных земель на протяжении последних лет составлял 1,6%. Срок, необходимый для окончания процесса разграничения государственной собственности на землю, при такой скорости составит 50 лет.

Действующий в России порядок приобретения прав собственности на неразграниченные земли у государства противоречив сам по себе. С одной стороны, он предусматривает сегодня необходимость регистрации прав государства на землю; с другой – одновременно допускает возможность распоряжения государственными землями и без регистрации прав (п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»).

Такое регулирование позволяет решать вопрос о распоряжении земельными участками по усмотрению, подобные положения законодательства для России традиционно высокоррупционные.

Регионы, стремящиеся к сохранению контроля над всеми землями субъекта, имеют законное право лишить органы местного самоуправления распоряжаться неразграниченными земельными участками административных центров субъектов РФ. Именно эти земли имеют наибольшую стоимость.

Система государственного кадастра недвижимости полноценно не функционирует, по плану она должна быть завершена в конце 2011 г. Вступивший в силу в марте 2008 г. Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»¹ предусматривает объединение в одну двух учетных систем: Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимости) и Бюро технической инвентаризации (БТИ). Новый кадастр должен создать правовую базу для государственного учета всей недвижимости и раскрыть понятие базы налогообложения как процента от кадастровой стоимости земельного участка. Положение закона о создании единой федеральной информационной системы, в которую войдут Государственный кадастр недвижимости и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним на электронных носителях, начнет действовать с 1 января 2012 г.

¹ Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ.

В настоящее время можно выделить следующие актуальные проблемы функционирования системы государственного кадастра¹:

- а) низкий уровень качества оказания государственных услуг;
- б) отсутствие электронного документооборота.

Как следствие – длинные очереди и сроки регистрации, деятельность посредников и дополнительные издержки оформления прав.

Задачами, которые в ближайшее время должны быть решены в этом направлении, по мнению министра экономического развития Э.С. Набиуллиной, являются:

с одной стороны – снижение издержек граждан и организаций при оформлении прав, а также снижение рисков неправомерной утраты прав на недвижимость;

с другой стороны – возможность быстрого и эффективного решения ряда крупных государственных задач (таких, как строительство доступного жилья, введение налога на недвижимость, реализация национальных проектов, строительство олимпийских объектов, АТЭС, объектов инфраструктуры).

При отсутствии кадастровых документов у значительного большинства российских земель вопрос определения границ земельного участка пока остается достаточно сложным, что особо остро отражается в сфере налогообложения земельных участков².

Кадастровая оценка продолжает оставаться активно используемым регионами инструментом для повышения доходов бюджета. В ряде регионов кадастровая оценка земель под отдельными объектами, особенно в городах с населением свыше 10 тыс. человек, носит явно «заградительный» для приватизации характер. В основном это касается земель под гаражами и автостоянками, под домами многоэтажной застройки, учреждениями и организациями народного образования. Мотивация принятия таких решений требует особого внимания.

Так, например, в Приморском крае уровень кадастровой оценки земли под многоэтажной застройкой в населенных пунктах с населением свыше 10 тыс. человек более чем в 9 раз превышает уровень кадастровой оценки земли под домами индивидуальной жилой застройки (603,41 руб. за кв. м против 65,13 руб. за кв. м)³. Чуть ниже, однако, тоже одним из самых высоких среди оценок земель региона является уровень оценки земель под учреждениями и организациями народного образования, гаражами и автостоянками (597,18 и 566,89 руб. за кв. м соответственно). Аналогичная ситуация в Хабаровском, Камчатском крае, республике Саха (Якутия). В Московской области уровень оценки земель под многоэтажной застройкой в населенных пунктах превышает уровень оценки земель под индивидуальной жилой застройкой более чем в 10 раз (7465,55 руб. за кв. м против 734,77 руб. за кв. м).

Важнейшей проблемой продолжают оставаться земельные доли. Этот правовой режим использования сельскохозяйственных земель исключает прозрачность владения,

¹ См. здесь и далее: Тезисы выступления министра Э.С. Набиуллиной 12.02.2010 г. в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации на Всероссийском совещании по итогам деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. - http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20100212_03

² См. подробнее: Апевалова Е. Проблемы земельных отношений и их правового регулирования // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000–2007 гг. М.: Дело, 2008. С. 612–613.

³ Страница 228 Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г.

распоряжения и использования земли. При этом на земельные доли приходится 83,2% земель, находящихся в частной собственности (около 110,6 млн га, примерно 6,5% всех земель).

«Слабыми местами» режима использования земельных долей в праве общедолевой собственности на землю сельхозназначения являются:

- ограниченность прав распоряжения земельными долями в связи с трудностью, а иногда и невозможностью выделения земельного участка в счет земельной доли, без которого отчуждение земли не участнику долевой собственности невозможно;
- множественность сособственников земельного участка, затрудняющая принятие решений, касающихся реализации прав на землю.

На практике многие собственники земельных долей отдают их в аренду, доверительное управление и т.п. В существующих условиях действуют различные схемы фактической передачи прав собственности на земельные доли без надлежащего оформления, что порождает неконтролируемую концентрацию на рынке сельскохозяйственных земель, нарушения прав собственников земельных долей и реальных владельцев такой земли, отсутствие у государства данных о фактическом состоянии дел в сфере использования земель сельхозназначения и др.

В мае 2008 г.¹ законодателем были внесены изменения в порядок выделения земельных участков в счет долей в праве общей собственности, предусматривающие механизм возможного согласования местоположения части земельного участка, подлежащего выделению, при отсутствии решения общего собрания участников долевой собственности. Согласно новому порядку, при отсутствии решения общего собрания о местоположении части земельного участка, подлежащего выделению, дольщик, желающий выделить земельный участок, вправе опубликовать в прессе либо известить других дольщиков о намерении выделения земельного участка с указанием его местоположения, и если в течение 30 дней не поступит возражений, местоположение такого участка будет считаться согласованным (п. 3, 4 ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»)².

Формально это упрощает возможность выделения земельного участка за счет долей для власти региона, а также тех, кто способен в соответствии с буквой закона реализовать предложенный механизм. Однако низкий уровень правовой культуры, отсутствие организационных и финансовых возможностей для получения помощи в реализации своих прав станут факторами, препятствующими реализации сельскими жителями предоставленного права. Таким образом, фактически этот механизм перераспределения земель сельскохозяйственного назначения в пользу государства означает распоряжение невостребованными земельными долями либо крупных агрохолдингов и юридических лиц, либо посредников.

Низкий уровень учета и управления земельными ресурсами порождает *злоупотребления и способствует совершению уголовных преступлений в сфере распоряжения земельными участками*. Только за 2005–2009 гг. обвинения, связанные со злоупотребле-

¹ Федеральный закон от 13.05.2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости».

² Помимо этого в конце 2008 г. была предпринята попытка снижения неоправданно высоких издержек регистрации прав и обременений на участок сельскохозяйственного назначения. Так, государственная пошлина за регистрацию доли в праве общей собственности на участок была снижена в 10 раз.

ниями полномочиями, были предъявлены мэрам г. Фрязина (за предоставление земельных участков для строительства без проведения конкурсов); г. Щербинки Московской области (за превышение должностных полномочий в сфере распоряжения земельными участками); г. Тольятти (за незаконное распоряжение земельными участками в 1992–2003 гг.); г. Томска (за незаконное предоставление земельных участков); г. Саратова (за незаконное распределение земельных участков); г. Волгограда (за незаконное выделение земель) и др.

Не меньшей проблемой является низкий уровень учета и контроля за использованием земель. Только при действующем сегодня кадастровом учете погрешность составляет 20%, т.е. 341,96 млн га из 1709,8 млн га.

Государство фактически самоустранилось из сферы развития территорий. Системное и планомерное развитие инфраструктуры – подведение коммуникаций к земельным участкам и строительство дорог – не осуществляется. Отсутствие готовых для строительства земель обуславливает рост стоимости строительства и увеличение нагрузки на имеющиеся объекты инфраструктуры; «точечное» увеличение плотности населения при наличии значительных неосвоенных территорий

В связи со сказанным одной из первоочередных мер, направленных на развитие земельных отношений, является создание эффективной системы государственного управления земельными ресурсами, что предполагает изменение системы учета и управления земельными ресурсами, которое включает оценку пригодности земельных ресурсов для жизнедеятельности человека и основывается на ней. При оценке частной собственности на землю следует исходить не из общей территории страны, а из ее части, пригодной для жизнедеятельности человека. Кроме того, должны быть выявлены территории, перспективные для использования, возможно, в определенных целях, и необходимые условия их освоения.

6.3.3. Федеральная и региональная политика в сфере земельных отношений: некоторые особенности

Сфера регулирования земельных отношений в России в последние годы, особенно начиная с 2006 г., претерпевает целый ряд значительных изменений. Это начало так называемых «малой приватизации» и «дачной амнистии», создание системы кадастрового учета и кадастровой оценки недвижимости, снижение цен на приобретение земель промышленными предприятиями и др. Новые начинания дают свои плоды – новые институты медленно, но формируются, сегмент частной земельной собственности стабильно растет. Спрос на государственные услуги в земельной сфере стабильно высок и значительно превышает возможности имеющихся структур при их сегодняшней эффективности. Тем не менее в целом эти «точки роста» весьма незначительно меняют сложившуюся в последние 20 лет федеральную и региональную земельную политику, а качество оказываемых государственных услуг продолжает оставаться крайне низким.

Сегментарность развития наблюдается в регулировании использования и приобретения в собственность земель различного назначения. Активизация жилищного строительства в 2005–2008 гг. повлекла за собой усиление государственного контроля за распоряжением земельными участками, предоставляемыми для строительства, были введены механизмы аукционной продажи таких земель. Особое внимание к сельскому хозяйству повлекло поддержку сельхозпроизводителей, в том числе в земельной сфере. Аренда сельхозземель у государства стала единственным сегментом аренды земель, где

была снижена стоимость. Упрощение оборота сельхозземель одна из наиболее значимых новаций этого периода.

При этом развитие одних сегментов земельных отношений не влечет за собой развития смежных. Так, проведение торгов государственными и муниципальными землями в силу фрагментарности регулирования легко обходится, причем на законных основаниях. Постановление правительства о порядке их проведения существует, но исполняется весьма выборочно. В 2009 г. на 12 проданных государственных земельных участков приходился только один проданный на торгах.

«Выпадение» отдельных сегментов земельных отношений из сферы государственного внимания сопровождается низким уровнем работы федеральных органов власти с регионами по исполнению экономических решений и системным невниманием к региональной земельной политике, имеющей в ряде случаев направленность, прямо противоположную федеральной либо игнорирующую или неспособную реализовать федеральные задачи. В значительной степени именно региональная политика сковывает возможности деятельности органов местного самоуправления в земельной сфере, лишая их достаточных полномочий либо финансирования для реализации земельных решений. Не меньшим препятствием являются противоречия в земельном законодательстве органов власти различного уровня либо отсутствие законодательного регулирования в регионах.

В 2007 г. Роснедвижимостью было проверено 375 027 актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, касающихся вопросов земельных отношений. В ходе проверок выявлено несоответствие земельному законодательству в 8093 актах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в связи с чем было внесено 6522 предложения о приведении указанных актов в соответствие с земельным законодательством, из них 3947 актов приведено в соответствие. В 2316 случаях материалы направлены в контролирующие органы для признания недействительными актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В Нижегородской области прокуратурой было инициировано принятие более 200 актов в сфере землепользования, в Пензенской – 11 проектов генеральных планов и правил землепользования и застройки¹. Однако такая активность не способна скорректировать неэффективность работы механизмов государственного управления.

Анализ законодательства о приватизации земель достаточно явно демонстрирует, что передача земель в частную собственность в значительной степени зависит от законодательства субъектов РФ, которое:

- устанавливает нормы предоставления земельных участков в собственность для КФХ, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства;
- определяет цену на сельскохозяйственные угодья;
- наделяет правом бесплатной приватизации сельскохозяйственных земель;
- устанавливает цены на земельные участки для собственников зданий, сооружений и строений;
- определяет начальную цену и форму проведения торгов при продаже земельных участков для строительства;

¹ Из текста выступления генерального прокурора РФ Ю. Чайки на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры // genproc.gov.ru, 18.02.2008 г.

– принимает решения об условиях приватизации для субъектов малого и среднего предпринимательства.

Реализация этих полномочий органами субъектов РФ, особенно в условиях практического отсутствия муниципальной собственности, во многом оказывает решающее значение на развитие приватизационного процесса в земельной сфере.

На практике в ряде регионов проводится земельная политика, связанная либо с установлением законодательных и административных препятствий, наложением дополнительных обязательств на собственников земельных участков (особенно в строительной сфере), которые делают покупку земель экономически нецелесообразной (например, Краснодарский край в сфере предоставления земельных участков для строительства; г. Москва), либо со значительным сужением или отсутствием полномочий в сфере приватизации у муниципальных органов и неразвитостью земельного законодательства на муниципальном уровне (большинство субъектов РФ).

Нулевые или практически нулевые показатели приватизации по землям, находящимся в муниципальной собственности, в целом по стране являются правилом. Региональная централизация власти позволяет субъекту РФ единолично использовать полномочия по распоряжению либо контролировать сохранение существующего положения вещей. Дополнительным фактором, препятствующим развитию муниципальной собственности, является традиционное отсутствие средств в муниципальных бюджетах. В итоге имеют место отсутствие механизмов предоставления муниципальных земель, невозможность их системного контроля.

Необходимость взаимоувязки федеральной и региональной земельной политики в сфере передачи земель в частную собственность, ее контуров, механизмов и выделения соответствующих средств на это либо осознанный и согласованный отказ от приватизации в каких-то регионах или сегментах является обязательным условием реализации эффективного приватизационного процесса. Ключевым вопросом при этом является вопрос обоснованности выбранной регионом земельной политики.

Так же сегментарно, как и развитие земельных отношений, происходит сужение сферы действия общего правового поля. «Особые» полномочия органов власти по изъятию земель введены в Краснодарском и Приморском краях. С учетом роста активности страны при реализации международных проектов число «особых» порядков будет расти. «Особые» полномочия в 2007 г. в сфере получения без торгов земельных участков получили госкомпании и их управляющие компании¹. С учетом активов, контролируемых сейчас последними, сегмент рынка, выведенный из-под общего регулирования, весьма значителен. В декабре 2008 г. право получения земель без проведения торгов предоставлено пользователям недр².

Исключения из общих правил чаще всего необходимы, однако здесь важен посыл, который диктует введение исключений. Когда он носит квазигосударственный характер и, как в случае с созданием госкорпораций, не демонстрирует пока очевидного положительного экономического эффекта, исключения такого рода необоснованны.

¹ Федеральный закон от 30.10.2007 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ» и отдельные законодательные акты РФ».

² Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 311-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

Что касается приватизации земель, то отсутствие на федеральном уровне четко определенных задач и ориентиров влечет оценку ее эффективности по общим итогам перехода земель в частную собственность. Оценка влияния такой трансформации отношений собственности на конкурентоспособность предприятий, сельхозпроизводителей, на снижение цен на жилье, на рост предпринимательской активности и т.п. не осуществляется.

В целях эффективной реализации земельной приватизационной программы должны быть определены цели, которые предполагается достигнуть посредством передачи земли в собственность. Если это, например, обеспечение граждан жильем, то соответственно должны быть включены в работу все аспекты обеспечения и стимулирования строительства (введение прозрачных механизмов и упрощение предоставления земель для строительства, инвестирование и кредитование строительства, создание инфраструктуры для строящихся объектов и др.). Не факт, что сама по себе приватизация земель будет способствовать активизации строительства и снижению цен на жилье.

Если мы говорим об аграрном комплексе, то при заявленном стремлении к эффективности использования земельных ресурсов и развитию их оборота правовой статус не востребуемых земельных долей и земель сельхозпроизводителей-банкротов не урегулирован. Вместе с тем это миллионы гектаров сельхозземель, выведенных из оборота.

Порядок оборота земельных долей получил новую, более простую регламентацию. Однако он скорее способствует скупке сельхозземель, причем не только сельхозпроизводителями, чем «устойчивому развитию сельских территорий» и проживающих на них граждан.

«Черной дырой» является фонд перераспределения земель, созданный в 90-е годы, в который были переданы земли сельхозпроизводителей (советских колхозов и совхозов). На 1 января 2008 г. в фонде перераспределения находилось 46,6 млн га земель, что составляет около 11,5% земель сельхозназначения. При этом фонд продолжает пополняться за счет земель обанкротившихся сельхозпроизводителей, в случаях неиспользования земель, добровольного отказа и др. На 1 января 2009 г. 15,6 млн га земель учтены в кадастровых документах как земли, используемые производителями товарной сельскохозяйственной продукции, в то время как обладатели прав на эти земли из соответствующих реестров юридических и физических лиц исключены. За 2008 г. в сравнении с предшествующим годом площадь указанных земель возросла на 1,3 млн га. В состав указанной группы земель вошли 5,5 млн га, находящихся в общей (долевой или совместной) собственности граждан, а также 9,9 млн га государственной и муниципальной собственности.

Сегодня федеральный закон оставляет возможность распоряжения землями фонда полностью на усмотрение чиновников федерального и регионального уровня, которые имеют право бесплатно предоставлять их в собственность, что может использоваться в целях незаконного обогащения, снижать уровень поступления доходов в бюджеты федерального и регионального уровня, а также и ухудшать качество государственного регулирования государственное регулирование земельной сферы.

«Серой» зоной продолжают оставаться невостребованные земельные доли, составляющие 25,6 млн га земель, собственники которых либо не получили свидетельств о праве общедолевой собственности на землю, либо, получив, не воспользовались своими правами по распоряжению долями.

В традициях последнего времени неэффективность государственных органов в земельной сфере были призваны компенсировать созданные государством новые структуры – Фонд содействия развитию жилищного строительства (РЖС) и Агентство ипотечного жилищного кредитования (АИЖК).

Фонд РЖС был создан в 2008 г. с целью развития рынка земельных участков под застройку. Фонд должен вовлечь в оборот неиспользуемые или неэффективно используемые федеральные земли, находящиеся в пользовании ГУПов и других учреждений, сельскохозяйственных академий, Российской академии наук. Первоначально планировалось, что Фонд РЖС будет заниматься поиском участков и подготовкой документации для них. Сформированные земельные участки фонд (по решению правительственной комиссии) должен был либо оставлять в государственной собственности, либо передавать субъектам Федерации с обязательным условием подведения коммуникаций и продажи на аукционе в течение трех лет, либо развивать сам (подготовка градостроительной документации, создание инфраструктуры) с последующей продажей на аукционе. Несколько лет назад такая схема могла иметь успех, но сегодня очевидны ее слабые места. Главное из них – низкий уровень платежеспособного спроса на земельные участки под застройку.

Одна из новых схем, в которой будет задействован фонд, предполагает финансирование строек АИЖК через целевые кредиты банкам. Банки должны будут кредитовать застройщиков и выдавать ипотечные кредиты покупателям. Фонд РЖС выступит в данной схеме гарантом сбыта, в случае невостребованности жилья рынком он выкупит его по ликвидационной цене 30 тыс. рублей за кв. м. В данной схеме скорее всего будут задействованы и площадки, разработанные фондом. Масштаб и характер деятельности фонда исключает возможность качественного изменения ситуации в сфере устранения дефицита инженерно подготовленных земельных участков для застройки, поскольку для массового строительства необходимы отвод и инженерная подготовка земли в объеме сотен тысяч гектаров в год¹.

Подводя некоторый итог, необходимо заметить, что повышение эффективности проводимой сегодня земельной политики связано с реализацией целого комплекса мер:

- создания эффективных механизмов взаимодействия федерального экономического блока правительства и региональной исполнительной власти;
- анализа на федеральном уровне региональных земельных политик, оценки обоснованности их избрания и последствий для экономики регионов;
- принятия мер, призванных оздоровить ситуацию: от признания нормативных актов недействительными и привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений в области конкурентной политики до привлечения к уголовной ответственности;
- изменения регулирования деятельности фонда перераспределения земель;
- повышения уровня контроля за скупкой сельхозземель и некоторых других.

¹ См. подробнее: Годовой отчет о деятельности Фонда РЖС за 2009 г. – [http:// fondrgs.ru](http://fondrgs.ru); Эксперт. № 26. 6.07.2009 г.

6.3.4. Аренда государственных и муниципальных земель

Арендные отношения в земельной сфере продолжают доминировать, и в долгосрочной перспективе ситуация не изменится. В этой связи достаточно важно, чтобы эти отношения были стабильными и взаимовыгодными как для государства, так и для арендаторов.

Что касается государства, то в условиях ухудшения финансово-экономической ситуации в стране в 2009 г., резкого сокращения платежеспособного спроса на приобретение государственной собственности и снижения бюджетных доходов от приватизации и деятельности акционерных обществ с долей государства и ФГУПов именно доходы от аренды земли продемонстрировали рост¹.

Достаточно очевидно, что в быстро меняющихся и неблагоприятных экономических условиях преимуществами обладают более мобильные, чем государство, участники хозяйственной деятельности. Поэтому маловероятно, что до наступления периода стабилизации бюджетные доходы, производные от результатов текущей хозяйственной деятельности, могут вернуться на стабильно высокий уровень. В таких условиях для государства доходы бюджета, результаты которых зафиксированы и не зависят от эффективности работы предприятий, приобретают особое значение.

Это означает, что повышение эффективности управления государственными и муниципальными земельными ресурсами является одной из важнейших задач.

Обсуждая способы ее решения, вполне уместно вспомнить о проблеме фонда перераспределения земель, противоречиях между федеральной и региональной земельной политиках, проблемах земельных долей и банкротов-сельхозпроизводителей, не исключенных из реестров; о проблемах кадастровой оценки земель, исходя из которой рассчитывается арендная плата, и др.

Последние изменения законодательства в сфере регулирования аренды земли были связаны с изменением порядка распределения доходов от аренды земель между бюджетами разных уровней. Он претерпел в последние годы значительные изменения². Так, до апреля 2007 г. местные бюджеты получали 100% доходов от продажи и передачи в аренду находящихся земельных участков, расположенных на их территории, права на которые не разграничены. Это стало одним из факторов, препятствующих разграничению федеральных и муниципальных земель, поскольку местные бюджеты в случае разграничения теряли свои доходы.

В апреле 2007 г. доля доходов бюджетов поселений и городских округов от аренды неразграниченных земель была сокращена до 50%, что привело к выпадению доходов в регионах.

В июле 2008 г.³ были введены положения, призванные компенсировать эти потери перераспределением в пользу местных бюджетов не менее 50% доходов от аренды федеральных земель, расположенных на их территории, и продажи прав на заключение договоров аренды таких земель, если субъектам РФ переданы полномочия по управлению и распоряжению такими землями и законодательством субъекта не предусмотрено иное.

Практика реализации региональными властями полномочий по предоставлению земель в аренду вызывает много вопросов, в том числе у органов прокуратуры, выявляю-

¹ См. подробнее: Мальгинов Г., Радыгин А. Приватизационный процесс и состояние имущественных отношений. – Экономико-политическая ситуация в России, апрель 2010 г. М.: ИЭПП. С. 36

² Ст. 62 Бюджетного кодекса РФ.

³ Федеральный закон от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

щих многочисленные факты нарушений. По оценкам генерального прокурора России Ю. Чайки, «сдача объектов государственной и муниципальной собственности, в том числе закрепленных на праве хозяйственного ведения, оперативного управления, в аренду с нарушением установленного законом порядка носит массовый характер»¹.

Так, например, было выявлено, что на территории Мордовии объекты федеральной собственности (недвижимое имущество и земельные участки) сдавались в аренду на основании распоряжений руководителя Управления федеральным имуществом без проведения конкурсов и в отсутствие отчета об оценке объекта². В Тверской области было выявлено 87 правовых актов органов местного самоуправления о регулировании использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения, противоречащих федеральному законодательству. Предоставление земельных участков с нарушением порядка и процедуры также является одной из ключевых проблем в сфере землепользования. По результатам проведенных проверок прокурорами городов и районов Калининградской области выявлено 227 случаев нарушений закона в указанной сфере. В Ставропольском крае в ходе проведения проверок прокурорами внесено 324 представления должностным лицам и руководителям предприятий о необходимости устранения нарушений законов в земельной сфере.

Помимо того факты, свидетельствующие об уголовно наказуемых деяниях – взятках, злоупотреблениях полномочиями, совершенных главой района и руководителем Комитета по земельным ресурсам и землеустройству, – были выявлены в Челябинской и Псковской областях. В г. Кисловодске к уголовной ответственности за незаконное (за взятки) предоставление земельных участков были привлечены бывший мэр и вице-мэр города³. Однако общий фон борьбы с коррупцией пока не позволяет рассчитывать на качественное улучшение ситуации: в 70% преступлений, связанных со взяточничеством, речь идет о сумме взятки до 10 тыс. руб.⁴ То есть уровень борьбы с коррупцией является бытовым.

Предоставление земельных участков органами местного самоуправления в аренду для строительства нередко по-прежнему осуществляется без проведения торгов⁵, как того требует начиная с октября 2005 г. законодательство⁶.

¹ Доклад генерального прокурора России Ю. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 28.04.2010 г. – <http://genproc.gov.ru/management/appearances/document-33/?print=1>

² См. подробнее: www.genproc.gov.ru

³ Земельные разделы // Эксперт Online. 29.08.2008 г.

⁴ Доклад генерального прокурора России Ю. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 28.04.2010 г. – <http://genproc.gov.ru/management/appearances/document-33/?print=1>

⁵ См., например, Определение ВАС РФ от 10.09.2008 г. № 9652/08 по делу № А60-32127/2007 о признании недействительным постановления главы г. Екатеринбурга; о признании недействительным постановления главы самоуправления г. Петрозаводска; Определение ВАС РФ от 01.09.2008 г. № 8498/08 по делу № А26-3935/2007; Определение ВАС РФ от 23.06.2008 г. № 7697/08 по делу № А54-3588/2007С7 о признании недействительным постановления правительства Рязанской области о предоставлении ООО «Семейный очаг» в аренду земельного участка для строительства многоквартирного жилого дома; о признании недействительным постановления мэра г. Благовещенска; Определение ВАС РФ от 04.06.2008 г. № 6692/08 по делу № А04-7170/06-19/548; о признании недействительным постановления главы муниципального образования «Воскресенский район» Московской области; Определение ВАС РФ от 23.04.2008 г. № 4491/08 по делу № А41-К2-19501/06 и др.

⁶ См. подробнее: Земельные отношения и рынки недвижимости // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 2000–2007 гг. М.: ИЭПП, 2008. С. 608–609.

Нарушения такого рода и преступления в сфере распределения земель означают, что объекты государственной и муниципальной собственности переданы не наиболее эффективному владельцу и бюджет потерял часть доходов.

В июле 2007 г. был принят Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства», который закрепил в качестве одного из видов имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства предоставление государственного и муниципального имущества – земельных участков, зданий, нежилых помещений и др. – в аренду на льготных условиях (п. 1 ст. 18).

По мнению бывшего директора Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития Андрея Шарова, за небольшой срок действия нового закона уже можно говорить о положительных моментах его реализации. В 34 регионах сформированы перечни объектов для передачи их в аренду, это 29,5 тыс. объектов общей площадью 6 млн 215 тыс. кв. м. В 50 субъектах РФ установлены льготы: в Орловской области, например, предприниматели освобождены от внесения арендной платы, в нескольких областях, в Москве, арендные ставки сохранены на уровне 2008 г.¹

6.3.5. Законодательство о земле: 2007–2010 гг.

1. В июле 2007 г. был принят ФЗ «О государственном кадастровом учете» от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ, вступивший в силу в марте 2008 г., предусматривающий объединение в одну двух учетных систем: Федерального кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимости) и Бюро технической инвентаризации (БТИ). Создание системы государственного кадастра планируется завершить в конце 2011 г.

Для сферы приобретения прав на земельные участки и оборота земель важнейшими вопросами являются изменившийся порядок постановки земельного участка на кадастровый учет и кадастровая деятельность. Неэффективность работы обоих механизмов способна оказывать значимое негативное влияние на динамику развития приватизационного процесса и оборота земель.

2. В течение 2007–2008 гг. получили свое дальнейшее развитие нормы об упрощении порядка предоставления в собственность и регистрации прав на *земельные участки садоводов, огородников, дачников и их объединений*, получившие название «дачной амнистии». Упрощение порядка, основы которого были заложены в июне 2006 г., главным образом связано с отменой механизма централизованного – посредством некоммерческого объединения – сбора заявлений, подготовки документов и принятия решения об обращении с заявлением о приватизации земельных участков, в том числе индивидуального пользования. Законодателем был введен механизм индивидуального приобретения и регистрации прав на земельный участок и отдельно – механизм приобретения в собственность земель общего пользования некоммерческих объединений садоводов и др.

Первоначально упрощенный порядок был введен на период до 1 января 2010 г., в последующем продлен до 1 марта 2015 г.

Помимо этого в 2007–2008 гг. были приняты и другие законодательные меры, направленные на усовершенствование механизма «дачной амнистии»:

1. С октября 2007 г. введен упрощенный порядок регистрации права собственности на землю для тех, чей земельный участок состоит на государственном кадастровом

¹ В СФ обсуждаются поправки в Закон «О малой приватизации», 08.04.2009. – www.arena.irbp.ru

учете, т.е. у владельца есть кадастровый план участка любой степени давности либо при отсутствии такого плана есть кадастровый номер участка.

2. В ноябре 2007 г.¹ была предусмотрена возможность регистрации прав собственности в упрощенном порядке на земельные участки² для граждан, получивших здания, строения, сооружения по наследству или по иным основаниям, при отсутствии документов, удостоверяющих право на земельный участок³.

3. В мае 2008 г. был закреплен срок – до 1 января 2015 г., в течение которого не требуется получение разрешения на ввод объекта индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию, а также предоставление такого разрешения для осуществления технического учета (инвентаризации) объекта, в том числе для оформления и выдачи технического паспорта.

4. Также в мае 2008 г. в Земельный кодекс были внесены изменения⁴, предусматривающие упрощение порядка оформления земельного участка в собственность в связи с заменой необходимой ранее для регистрации прав земельной карты (плана) кадастровым паспортом, составление которого требует значительно меньшего количества сведений и менее затратно по времени и усилиям.

В целях обеспечения исполнения принятых норм субъектами РФ были внесены изменения в полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления:

1) субъекты РФ наделены правами по организации и финансированию мероприятий по подготовке документов, необходимых для кадастрового учета таких земельных участков, а полномочия органов местного самоуправления в этой сфере расширены;

2) субъектам РФ предоставлено право устанавливать предельные максимальные цены (тарифы, расценки, ставки и т.п.) на работы по проведению территориального землеустройства в отношении вышеуказанных земельных участков⁵.

К началу 2008 г. почти 50% субъектов РФ, по данным Генеральной прокуратуры, не реализовали предоставленное им право установления максимальных цен на работы по проведению территориального землеустройства⁶.

По данным председателя Комитета Государственной Думы РФ по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Павла Крашенинни-

¹ ФЗ от 23.11.2007 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу оформления в упрощенном порядке прав наследников, а также других граждан на земельные участки».

² Имеются в виду земельные участки, предоставленные для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства до 30.10.2001 г.

³ При отсутствии документов, удостоверяющих права на земельный участок, вместо него могут быть представлены свидетельство о праве на наследство либо иной документ, устанавливающий или удостоверяющий право собственности такого гражданина на указанное здание (строение) или сооружение; или один из документов, предусмотренных п. 2 ст. 25.2 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и устанавливающих или удостоверяющих право гражданина – любого прежнего собственника указанного здания (строения) или сооружения – на данный земельный участок.

⁴ Федеральный закон от 13.05.2008 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием федерального закона «О государственном кадастре недвижимости».

⁵ Первоначально установленный для реализации этих полномочий срок – до 1 января 2010 г. – в июле 2009 г. был продлен до 1 марта 2015 г.

⁶ Доклад генерального прокурора Ю.Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ - <http://genproc.gov.ru>

кова, к июлю 2009 г. в упрощенном порядке оформили и зарегистрировали свою недвижимость 2,5 млн российских граждан. По одним оценкам, в «дачной амнистии» нуждаются еще около 20 млн россиян¹, по другим, озвученным в 2007 г. представителями Генеральной прокуратуры РФ, – около 30 млн.

3. В июле 2008 г. был принят Федеральный закон «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» № 159-ФЗ.

Новый закон ввел на период до 1 июля 2010 г. (позже этот срок был продлен до 1 июля 2013 г.) преимущественное право для субъектов малого и среднего предпринимательства на приобретение арендуемых объектов недвижимости с возможностью оплаты в рассрочку на условиях начисления процентов в размере 1/3 ставки финансирования ЦБ РФ². Начавшийся процесс передачи недвижимости в рамках этого закона получил название «малой приватизации» по аналогии со странами Восточной Европы, в которых именно с него в 80–90-е годы стартовал процесс приватизации государственных активов, в том числе недвижимости.

В июле 2009 г.³ в новый закон были внесены изменения, позволившие расширить круг лиц, потенциально способных воспользоваться преимущественным правом приватизации арендуемой недвижимости. Так, был снижен с трех до двух лет срок владения имуществом, дающий право на приватизацию, и введена возможность погашения задолженности по арендной плате и штрафным санкциям за нарушение сроков ее уплаты. Ранее именно наличие задолженности по арендным платежам не позволяло значительному кругу предприятий малого и среднего бизнеса воспользоваться предоставленным законом правом.

4. В июле 2007 г. были установлены более низкие цены выкупа земельных участков⁴, максимальный размер которых не должен превышать 20% кадастровой стоимости земельного участка – для городов с численностью населения свыше 3 млн чел. и 2,5% кадастровой стоимости – для земель, расположенных в иной местности. Такие условия приобретения земли распространяются на коммерческие организации и индивидуальных предпринимателей, если они являются собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений (в том числе возведенных на месте разрушенных или снесенных либо реконструированных), если эти здания и другие по-

¹ Михайлова Т. «Дачной амнистии» добавили срок // Российская газета. 02.07.2009 г.

² Имеется в виду ставка рефинансирования ЦБ РФ, действующая на дату опубликования объявления о продаже арендуемого имущества.

³ Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 149-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности».

стройки были отчуждены из государственной или муниципальной собственности (п. 2 ст. 2 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ» от 25.10.2001)¹.

Фактически речь идет о предприятиях главным образом промышленных, возникших в процессе приватизации, а также о лицах, позже приобретших право собственности на недвижимые активы таких предприятий. Предусмотренное снижение цены выкупа является значительным.

5. В 2010 г. правительством были предприняты *меры, направленные на решение проблем в сфере кадастровой оценки земель*. По данным Торгово-промышленной палаты в 10 регионах страны имел, а место незаконная или необоснованная оценка земель.

В июле 2010 г. были приняты изменения в законодательство об оценке, повысившие уровень защиты прав граждан и юридических лиц при проведении кадастровой оценки недвижимости²:

1) введено обязательное страхование ответственности за причинение ущерба при определении кадастровой стоимости на сумму не менее 30 млн руб.;

2) введена обязательная экспертиза отчета об определении кадастровой стоимости саморегулируемой организацией;

3) введено обязательное опубликование результатов определения кадастровой стоимости;

4) физическим и юридическим лицам предоставлено право оспаривать проведенную кадастровую оценку в специально создаваемой для этой цели комиссии или в суде. При этом лицами, несогласными с проведенной оценкой, может быть проведена рыночная оценка стоимости недвижимости.

Эти изменения были давно ожидаемы и призваны сократить размеры произвола со стороны губернаторов и необоснованных оценок со стороны специалистов-оценщиков.

Слабым местом принятых новаций представляется состав Комиссии по рассмотрению споров о кадастровой оценке, в котором доминируют региональные чиновники, что существенно повышает риски вынесения необоснованных решений. Введение в комиссию независимых экспертов могло бы качественно изменить ситуацию.

Аналогичная норма была введена в ст. 66 Земельного кодекса РФ.

Мерой дополнительной защиты от злоупотреблений в области оценки земельных участков могло бы стать повышение уровня открытости всей информации о продаже и

¹ Помимо этого Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности» в Земельном кодексе (п. 1.2. ст. 36) было закреплено, что цена продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственникам зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках, не может превышать их кадастровую стоимость. Кроме того, было принято, что порядок определения цены этих земельных участков, их оплаты устанавливается Правительством РФ – для земельных участков, находящихся в федеральной собственности, органами государственной власти субъектов РФ – для земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ или государственная собственность на которые не разграничена; а органами местного самоуправления – для земельных участков, находящихся в муниципальной собственности (п. 1.1 ст. 36 Земельного кодекса РФ в редакции ФЗ от 24.07.2007. № 212-ФЗ).

² Федеральный закон от 22.07.2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты». Изменения, касающиеся кадастровой оценки, вступили в силу с 22.09. 2010 г.

аренде государственных и муниципальных земель, лучше на едином портале в Интернете.

6. Наиболее значимые *изменения законодательства, касающиеся оборота сельскохозяйственных земель*, были приняты в декабре 2010 г.¹ За некоторыми исключениями они вступают в силу с 1 июля 2011 г.

Закон более детально регулирует процедуру изъятия неиспользуемых по назначению сельскохозяйственных земель и участков под строительство. У собственника или арендатора сельскохозяйственных земель они могут быть изъяты при неиспользовании в течение трех лет (без учета времени на освоение участка – до двух лет и времени, пришедшегося на стихийные бедствия). В отношении участков для строительства срок неиспользования составляет 5 лет.

Изъять участок у частного собственника может только суд, а у государственных и муниципальных учреждений – административный орган. Принудительное изъятие у собственника может осуществляться в случае неустранения нарушений после назначения административного наказания. Изъятый находившийся в частной собственности участок надлежит продать с публичных торгов. Экс-владельцу причитается вырученная сумма за вычетом расходов на проведение тендера и кадастровых работ.

Критерии оценки того, что земля не используется, должны быть утверждены правительством. По некоторым оценкам², в России из оборота выведено почти 50% сельхозземель, примерно половина из них приходится на земли, скупленные инвесторами в спекулятивных целях. Это наиболее плодородные, удобно расположенные земли, капитализация которых увеличивается на 30–40% в год.

Помимо этого новый закон:

а) существенно усиливает административную ответственность за неиспользование земель сельскохозяйственного назначения;

б) утверждает механизм признания земельных долей невостребованными и вводит порядок их перевода в собственность государства посредством судебной процедуры;

в) вводит порядок проведения общего собрания участников долевой собственности;

г) обязывает органы местного самоуправления провести до 01.07.2013 г. общие собрания участников долевой собственности на землю, если они не сделают этого по собственной инициативе до 01.07.2012 г. Такие общие собрания уполномочены утвердить проект межевания, перечень собственников, размеры земельных долей, обеспечить проведение кадастровых работ по образованию земельных участков и принять решения по иным значимым вопросам;

д) изменяет порядок формирования фонда перераспределения земель;

е) вносит также ряд иных изменений.

¹ Федеральный закон от 29.12.2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения».

² Сенатор Сергей Лисовский, совладелец группы «Моссельпром»: «Д. Медведев поручил срочно принять законопроект, позволяющий изымать из частной собственности неиспользуемые земли сельхозназначения», 26.11.10 – <http://www.n-s-k.net>

6.3.6. Итоги и ключевые направления развития земельных отношений

За 20 лет, прошедших с начала формирования земельного рынка в постсоветской России:

- начал свое формирование рынок земли;
- были законодательно урегулированы вопросы приобретения прав собственности на землю;
- предусмотрены льготные условия для приобретения земельных участков в собственность (снижены цены на земельные участки под промышленными предприятиями; введено право льготного выкупа недвижимости для малых и средних предприятий и их оформления («дачная амнистия»));
- усовершенствованы механизмы реализации процедуры приобретения земель в собственность – введение обязательных торгов по продаже земельных участков;
- начато формирование системы земельного кадастра и кадастровой оценки земель; разграничение собственности между уровнями государственной власти;
- приняты некоторые другие меры.

Тем не менее множество проблем остаются нерешенными. В России действует ряд системных факторов, которые препятствуют развитию земельного оборота, существенно снижают уровень платежеспособного спроса на землю и эффективность использования частной собственности. К ним можно отнести:

1. Низкий уровень защиты прав собственности государством вследствие отсутствия независимости судов от исполнительной власти, коррупции, неэффективной деятельности муниципальных органов, национализации (в числе прочего специальные законы – о проведении Олимпиады в Сочи и АТЭС).

2. Низкий уровень освоения большей части территории страны, а также развития инфраструктуры, что фактически исключает эффективное использование земель и многократно снижает их стоимость. На 98,1% территории страны приходится 18% ее стоимости. Основная стоимость земель приходится на населенные пункты.

3. Низкий уровень развития системы органов местного самоуправления и органов власти субъектов РФ, принимающих законы и решения относительно предоставления и изъятия земель, налогообложения таких объектов, а также их использования.

4. Сохранение механизмов продажи и предоставления государственной собственности в большей степени в закрытом режиме вследствие как коррупции, так и нехватки бюджетных средств для подготовки земельных участков к продаже; низкий уровень регулирования земельных отношений на муниципальном уровне.

5. Существование квазисобственности: суррогатных правовых режимов владения имуществом, которые, по сути, собственностью не являются в связи со значительными ограничениями в их использовании (например, земельные доли).

6. Начальный этап формирования институтов, обеспечивающих оборот земель, обуславливающий низкий уровень оказания государственных услуг и повышение уровня издержек собственников и землевладельцев (земельный кадастр, кадастровая оценка земли, саморегулируемые организации оценщиков и др.).

Наиболее опасными или негативными явлениями представляются:

1. Неиспользование и полулегальный оборот земель сельскохозяйственного назначения (земельных долей), их неконтролируемая скупка. В структуре частной собствен-

ности земли сельхозназначения составляют 97,0% (128,9 млн га), при этом из них 83,2% – земельные доли граждан. Чуть менее 1/5 земель, числящихся в собственности граждан (25,5 млн га), приходится на не востребуемые земельные доли. На 1 января 2009 г. сельхозпроизводителями использовалось 2096,2 тыс. га земель государственной и муниципальной собственности без документального оформления.

При этом именно продажи земель сельхозназначения обеспечивают общий устойчивый рост продажи государственных и муниципальных земель. За 2004–2008 гг. площади продаваемой ежегодно государством сельскохозяйственной земли выросли в 46 раз (с 8,5 тыс. га до 391,2 тыс. га).

Такое экстенсивное развитие сектора частной собственности на землю, главным образом за счет наиболее ценных земель и продолжающегося снижения уровня государственного контроля в сфере аграрного землепользования, является отрицательным фактором в связи с:

- ограниченностью сельскохозяйственных земель на территории страны и их стратегическим значением;
- высокой долей сельскохозяйственных земель в коллективной собственности граждан, допускающей при эффективном правовом регулировании высокий оборот таких земель между частными лицами;
- теневым, непрозрачным оборотом земельных долей и выделением из них земельных участков.

2. Низкий уровень государственного регулирования и управления в сфере земельных ресурсов: неисключенные из реестров сельхозпроизводители-банкроты (1,5 млн); неконтролируемое использование и оборот земель фонда перераспределения (на 01.01.2008 г. 46,6 млн га, или около 11,5% земель сельхозназначения); медленные темпы разграничения земель (средний темп прироста разграниченных земель в 2006–2008 гг. составлял 1,6%).

3. Проведение земельной политики без учета ценности земельных ресурсов и перспективы вовлечения их в оборот. Так, только 1/3 земель страны благоприятна для жизнедеятельности человека. Только 13% земельных площадей используется в сельском хозяйстве (пашни, сады, сенокосы, пастбища). А доля самых ценных угодий – пашни – лишь около 7,7%, более половины которых располагается на черноземах. Именно в этом сегменте самые большие проблемы.

4. Низкий уровень учета прав на земельные участки, погрешность информации Росреестра о сделках с землей в 20%, это неучтенные почти 342 млн га земель – больше, чем вся территория Финляндии (338 млн га) или Италии (301 млн га) или Великобритании (244 млн га).

5. Непрозрачная структура собственности на земельные участки и их оборот в сегменте земельных участков, приобретаемых гражданами «для иных целей». В сфере оборота этот сегмент демонстрирует тенденции, отличные от других сегментов совершения сделок купли-продажи гражданами, однако повторяет тренд роста покупок юридическими лицами сельхозземель. Так, «для иных целей» в 2008 г. было приобретено в 3 раза больше земель, чем в 2007 г. (23,8 тыс. сделок – в 2007 г.; 69,4 тыс. сделок – в 2008 г.). Площадь приобретаемых в этой категории земель выросла в 2 раза: 106,6 тыс. га в 2007 г. и 246,3 тыс. га – в 2008 г.).

Данная категория – структура прав собственности на землю – в этой части требует детализации. Вполне возможно, что через такую форму приобретения осуществляется

скупка земель, в том числе сельскохозяйственного назначения, юридическими лицами в тех случаях, когда легализация выгодоприобретателя нежелательна.

Сегодня уровень развития институтов, в том числе государства, обеспечивающих использование, оборот и защиту земельной собственности, исключает возможность качественного обслуживания крупного сегмента частной собственности.

Вместе с тем и уровень управления государственной земельной собственностью крайне низок.

В связи со сказанным оптимальным представляется: в сфере приватизации – использование земельных ресурсов в качестве рычага для решения наиболее актуальных социально-экономических проблем; а в сохраняющемся сегменте государственной собственности на землю – повышение уровня работы системы государственного управления, предоставления и учета земельных участков, а также вовлечения в оборот неиспользуемых земель.

В целях повышения эффективности государственной политики в сфере приватизации земель государством в первую очередь должны быть приняты *меры, направленные на определение стратегических направлений развития сферы частной собственности на землю.*

До настоящего времени мы могли говорить о приватизации либо как о масштабном процессе изменения структуры земельной собственности, либо как о способе пополнения бюджетов, главным образом региональных, либо как о способе «создания единого объекта недвижимости». Во всех случаях по большому счету было не важно, что продавать и кому. Общие размытые результаты не позволяют говорить о каком-то качественном изменении ситуации, равно как и о росте эффективности использования земель.

Представляется, что цель приватизации земель должна быть определена иначе. Приватизация должна использоваться в качестве инструмента для решения конкретной социально-экономической задачи. Например, увеличение слоя представителей среднего класса. Исходя из такой конкретной цели можно более эффективно подобрать способы ее достижения, определить параметры процесса, необходимые законодательные, финансовые и иные инструменты, а также подсчитать издержки. Кроме того, можно будет более эффективно осуществлять контроль за ее реализацией и вносить необходимые коррективы. В приведенном примере основными направлениями приватизации могли бы стать индивидуальное жилищное строительство, крестьянско-фермерское хозяйство и приусадебные участки.

Критериями эффективности реализации программы могли бы стать повышение уровня обеспеченности граждан жильем за счет индивидуального, возможно, и коллективного жилищного строительства, а также повышение уровня доходов от работы в сельском хозяйстве.

В *структуре сегмента частной собственности на землю* важнейшую роль играют крестьянские фермерские хозяйства (15,9 млн га земель); личные подсобные хозяйства граждан (7,2 млн га земель) и садоводческие объединения (1,2 млн га земель).

При этом земельной собственностью обладают 16 млн семей, ведущих личное подсобное хозяйство; 14 млн семей, занимающихся садоводством; 7 млн семей, строящих свои дома; 3 млн семей, занимающихся огородничеством, и 137,7 тыс. дачников.

Такая вовлеченность граждан в процесс приобретения собственности на землю требует от государства в условиях его заинтересованности в расширении приватизационного процесса:

- создания благоприятных условий для поддержания и увеличения спроса на земельные участки (подведения коммуникаций по социально приемлемой цене по частной инициативе граждан; кредитования в этих целях; упрощения механизмов и обеспечения прозрачности их предоставления);
- значительного повышения уровня оказания государственных услуг в земельной сфере;
- разработки государственных мер по развитию каждого из вышеназванных сегментов рынка земли;
- рассмотрения возможностей увеличения норм предоставления земельных участков в землеизбыточных регионах и расширения площадей имеющихся в собственности земельных участков;
- создания эффективных механизмов управления процессами предоставления, освоения, застройки таких участков, как государственных, так и в рамках саморегулирования.

Совершенно очевидно, что такие сегменты земельного рынка, как земельные участки для индивидуального жилищного строительства и дачные объединения граждан, практически не развиты.

Препятствиями здесь являются:

- а) неэффективные и сложные механизмы их предоставления;
- б) неразвитость инфраструктуры, высокие издержки подведения коммуникаций; получения разрешений на строительство и принятие объектов госкомиссией;
- в) региональная земельная политика в области индивидуального жилищного строительства и создания дачных объединений граждан (созданы только в 56 субъектах РФ);
- г) отсутствие права регистрации по месту жительства в дачных жилых строениях и домах;
- д) ограничение строительства капитальных строений в огороднических объединениях и другие неоправданные запреты при использовании земельных участков.

Приватизация земель для индивидуального жилищного строительства, способная обеспечить активизацию спроса граждан на земельные участки, освоение земель, находится в зачаточном состоянии. Доля земель, находящихся в частной собственности и предоставленных для этой цели, не превышает 0,05% от всех земель, или 0,8 млн га.

Возросший в течение 2000-х гг. уровень доходов и объема кредитования граждан, высокий уровень дефицита жилья (около 1,6 млрд кв. м) и отсутствие в среднесрочной перспективе у государства возможностей решить эту проблему (расчетный срок решения проблемы – не менее 35 лет при докризисном темпе строительства) способны обеспечить значительный рост активности граждан на рынке земель.

Для эффективного проведения приватизационного процесса земель для индивидуального жилищного строительства необходимо:

1. Обеспечить создание и открытую работу системы предоставления и приобретения земельных участков под строительство, а также расширить возможности предоставления таких участков.
2. Обеспечить эффективную работу механизмов оспаривания результатов таких торгов, проведенной оценки земельных участков, контроля со стороны Минэкономразвития, Минрегиона, органов прокуратуры за нормативными актами, принимаемыми регионами по вопросам предоставления и приобретения таких земельных участков.

3. Разработать системы стимулов для приобретения гражданами земель вне населенных пунктов, в том числе на неосвоенных территориях (например, более низкая кредитная ставка при кредитовании на строительство и подведение коммуникаций, более длинный срок кредитования, более низкая и социально приемлемая стоимость подведения коммуникаций и т.п.).
4. Разработать программы, обеспечивающие быстрое подведение коммуникаций (газ, электричество, вода, связь, строительство дороги) по социально приемлемой цене к приобретенным в собственность земельным участкам. Такая программа должна предусматривать исполнение обязанностей соответствующих организаций на условиях публичного договора, условия и форма которого определены государством (лучше в федеральном законе), по выполнению соответствующих работ при наличии соответствующих заявлений собственников земельных участков. Число таких собственников, когда выполнение их требований обязательно, должно обеспечивать рентабельность работы компании-подрядчика, с одной стороны, и исключать возможность затягивания процесса строительства, а также иметь социально приемлемую цену – с другой. При этом возможны рассрочки и отсрочки по оплате таких договоров подряда, а также оспаривание стоимости предоставленных компанией услуг. Кроме того, в конкурентных сегментах подрядчики могут выбираться на конкурсной основе.
5. Рассмотреть возможность преобразования отдельных категорий земельных участков, кроме сельхозназначения, в участки для индивидуального жилищного строительства там, где возможно увеличение их размера.

Кроме того, необходимо рассмотреть возможность увеличения размеров земельных участков, предоставляемых гражданам, особенно в землеизбыточных регионах. Нормативы предоставления земельных участков в 6–12 соток, приемлемые в начале 1990-х гг., к концу 2000-х не соответствуют уровню доходов и уровню спроса граждан, имеющих средние и выше доходы. Создать эффективную систему управленческого контроля и мониторинга деятельности регионов, принимаемых нормативных актов в сфере оценки, предоставления, приватизации и механизмов ее проведения федеральным центром в целях исключения фактов массового нарушения прав и интересов граждан, злоупотребления полномочиями чиновников, что сейчас широко распространено.

Первоначально земельные участки могут предоставляться в аренду для ИЖС с правом последующего выкупа.

Подлежит ревизии и инвестиционный аспект приватизации земель, а именно – *приватизация земельных участков под предприятиями*. Целью такой приватизации должно быть не создание единого объекта недвижимости, что на практике нередко оборачивается приобретением по сниженной цене земельного участка, имеющего высокую рыночную стоимость, как единственного значимого актива предприятия, что никак не отражается ни на развитии отдельного предприятия – на микроуровне, ни на развитии отраслей экономики – на макроуровне. Приватизация земельных участков предприятий должна обеспечивать перспективное развитие промышленности. Земельные участки должны представляться к выкупу по льготной цене крупным, средним и малым предприятиям, способным реализовать инвестиционные проекты, результатами которых

станут рост конкурентоспособности их продукции, снижение издержек, обеспечение роста выпуска, расширение рынков сбыта и т.п. (сегодня это фактически означает сужение сектора земельных участков под предприятиями, подлежащих приватизации). В противном случае приватизация для государства лишена смысла.

Кроме того, перспективными для приватизации с точки зрения наличия спроса являются земельные участки граждан для ведения садоводства, дачного хозяйства и т.п.

Для эффективной реализации приватизационного процесса исключительно важно *изменить правовое регулирование, обеспечивающее приобретение земель посредниками*, в сфере оборота сельскохозяйственных земель и приобретение по льготной цене земельных участков под предприятиями теми, у кого предприятий нет.

Особого внимания заслуживает вопрос *переоформления прав собственности на землю*. Фактически мы имеем дело с переоформлением имеющихся, но устаревших, по мнению государства, прав на землю, которые в долгосрочной перспективе должны перестать существовать: постоянное (бессрочное) пользование и пожизненное наследуемое владение.

Причем, что особенно важно, государство выбирает стратегию расширения сектора частной собственности не путем введения общих эффективных правил («сверху»), а путем создания условий (не особенно эффективных) для принятия большого множества частных решений на низовом уровне («снизу»). Издержки такого решения высоки: для частных лиц – это значительные расходы на землеустроительные и инвентаризационные работы, длительные сроки и т.п.; для государства – это многолетний переходный период в сфере монополизации частного сектора, сдерживающий оборот на рынке недвижимости.

Непродуктивность такого подхода мы видим сейчас при перерегистрации прав собственности в рамках «дачной амнистии», когда регистрирующие органы не справляются с наплывом желающих, сроки регистрации неоправданны, землеустроительные услуги монопольно высоки и для многих граждан неприемлемы, что не может не провоцировать рост объема взяток и злоупотреблений в этой сфере.

Эффективное переоформление земельных прав в этом сегменте предполагает принципиальное изменение подхода к перерегистрации прав на землю. Лицам, имеющим право на переоформление прав на землю, и их наследникам должен быть предоставлен срок, например в течение одного года, направить в органы Росреестра (как вариант – местную администрацию) по местонахождению земельного участка, в том числе по электронной почте, заявление установленного образца, подтверждающее их желание переоформить свои земельные права на принадлежащий земельный участок. Государственные органы ведут специальный реестр таких лиц и участков, о получении такого заявления они направляют уведомление особой формы.

Органы Росреестра должны быть правомочны осуществить по согласованию с заявителем все действия, необходимые для переоформления прав (провести кадастровую оценку и разграничение, направить необходимые запросы и др.), и само переоформление. А заявитель – оплатить все необходимые расходы.

Для реализации такой схемы необходимо разработать и утвердить:

– социально приемлемые тарифы на все виды государственных услуг, которые должны быть предоставлены всем, кто захочет воспользоваться этой схемой;

– методику работы органов Росреестра и взаимодействия с другими органами и заявителем.

С учетом имеющейся практики оформления прав на землю отдельные группы правоотношений (может быть, отдельного периода) могут быть выведены из-под такого регулирования в связи с высоким уровнем ошибок и нестыковок в правоустанавливающих документах на землю. Дальнейшее оформление всех прав на земельный участок берет на себя государство с оплатой расходов гражданином.

К плюсам предложенного варианта можно отнести:

- значительно более быстрое расширение оборота рынка недвижимости;
- снятие остроты социальных проблем в сфере оформления прав на землю;
- снижение уровня коррупции в органах регистрации прав на недвижимое имущество;
- снижение уровня социальных издержек на монопольно высокие цены на услуги по территориальному землеустройству и инвентаризации;
- возможность создания государством адекватной потребностям экономики системы землеустройства и инвентаризации с экономически обоснованными и социально приемлемыми ценами на их услуги.

Узкими местами являются ограниченные возможности оказания государственных услуг Росреестром; возможность роста злоупотреблений граждан; необходимость дополнительного государственного финансирования.

Апробирование такой методики может быть осуществлено в отдельных регионах, выбранных, исходя из высокого уровня платежеспособности населения и возможностей эффективности работы территориальных органов Росреестра.

Аналогичным образом для юридических лиц, использующих земельный участок по праву постоянного (бессрочного) пользования, можно предусмотреть, что в случае неподдачи заявления о приобретении прав собственности на земельный участок с ними перезаключается договор аренды. Исполнительные органы готовят необходимые документы и проект такого договора, с компенсацией издержек арендатором.

Кроме того, представляется целесообразным рассмотреть возможности введения (более широкого применения) выкупа с рассрочкой арендованных земельных участков. При этом выкуп наиболее дорогих земель должен быть отложен до повышения уровня их цены, в настоящее время земельные участки значительно недооценены. Приватизация как способ пополнения государственного бюджета сегодня оборачивается завтра системными проблемами, на решение которых уходят десятилетия.

6.4. Регулирование ограничивающих конкуренцию согласованных действий компаний в 2008–2010 гг.

Действующее российское антимонопольное законодательство описывает все многообразие последствий согласованных действий компаний, ограничивающих конкуренцию, которые (последствия) выражаются в ущербе потребителей или участников смежных рынков. Согласно ст. 8 закона № 135 «О защите конкуренции», к согласованным действиям хозяйствующих субъектов на товарном рынке относятся все действия, результат которых соответствует интересам каждого из участников рынка при следующих условиях:

- их действия заранее известны каждому из них;
- эти действия не являются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на все хозяйствующие субъекты на товарном рынке.

Согласно ст. 11, запрещены ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия, если они приводят или могут привести к:

- 1) установлению или поддержанию цен, скидок, надбавок, наценок;
- 2) повышению, снижению или поддержанию цен на торгах;
- 3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);
- 4) экономически или технологически необоснованному отказу от заключения договоров с определенными продавцами либо покупателями;
- 5) навязыванию контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора;
- 6) экономически, технологически и иным образом необоснованному установлению различных цен (тарифов) на один и тот же товар;
- 7) сокращению или прекращению производства товаров, на которые имеется спрос либо на поставки которых размещены заказы при наличии возможности их рентабельного производства;
- 8) созданию препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка другим хозяйствующим субъектам;
- 9) установлению условий членства (участия) в профессиональных и иных объединениях, если такие условия приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Согласно статистическим данным, в результате деятельности антимонопольных органов США, ЕС и России за год выявляется не более нескольких десятков нарушений и еще меньшее количество, после оспаривания в судебном порядке, пресекается.

Наиболее трудоемким этапом в процессе выявления факта согласованных действий, ограничивающих конкуренцию, является необходимость доказательства, что действия каждого из участников были известны друг другу. Согласно п. 2 постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» о согласованности действий в числе прочих обстоятельств может свидетельствовать тот факт, что они совершены различными участниками рынка относительно единообразно и синхронно при отсутствии на то объективных причин. Следует отметить, что степень схожести определяется антимонопольным органом, а в случае оспаривания решения – арбитражным судом.

Так, например, в решении Арбитражного суда Алтайского края подтверждается законность выводов, сделанных управлением ФАС по Алтайскому краю, что действия ОАО «НК» Роснефть – Алтайнефтепродукт» и ОАО «Газпромнефть-Алтай» являются ценовым сговором на основании таких признаков, как практически одновременное повышение цен на одинаковую величину для различных марок бензинов на территории г. Барнаула с 3 апреля по 30 мая 2009 г.

В 2008–2010 гг. антимонопольными органами России были приняты решения относительно таких видов нарушений, как координация экономической деятельности, препятствие входу и выходу с рынка, раздел рынка по географическому принципу, сговор на торгах, ценовой сговор и отказ от самостоятельных действий посредством заключения эксклюзивных договоров на поставку продукции или оказание услуг.

Таблица 23

Установление случаев согласованных действий, ограничивающих конкуренцию в 2008–2010 гг.¹

1	Участники	Вид нарушения	Рынок	Тип рынка	Инициатор исследования	Количество участников сговора
2	3	4	5	6	7	
2008 г.						
1	ООО «Сибнефть – Красноярскнефтепродукт», ООО «Фортуна Плюс», ОАО «Красноярскнефтепродукт»	ценовой сговор	нефтепродукты	региональный	ФАС	3
2	ОАО «Осколнефтеснаб», ООО «Старооскольская нефтебаза», ОАО «Белгороднефтепродукт»	ценовой сговор	нефтепродукты	региональный	ФАС	3
3	ООО «Курскоблнефтепродукт», ООО «Алексия»	ценовой сговор	нефтепродукты	региональный	ФАС	2
4	ОАО «НК «Роснефть – Алтайнефтепродукт», ОАО «Гапромнефть-Алтай»	ценовой сговор	нефтепродукты	региональный	ФАС	2
5	ООО «Лукойл-Северо-Западнефтепродукт», ООО «Псковская топливная компания», ООО «Пскофнефтепродукт»	ценовой сговор	нефтепродукты	региональный	ФАС	3
6	ООО «Лукойл – Нижневолжскнефтепродукт», ООО «Газпром добыча Астрахань»	ценовой сговор	нефтепродукты	региональный	ФАС	2
7	ОАО «Хабаровскнефтепродукт», ООО «РН-Востокнефтепродукт»	ценовой сговор	нефтепродукты	региональный	ФАС	2
8	ЗАО «Электрон»	координация экономической деятельности	реализации контрольно-кассовой техники	региональный	ФАС	1
9	ООО «Лукойл – Югнефтепродукт», ОАО «НК «Роснефть – Ставрополье», ООО «Башойл-КМВ», ООО «Ставнефть», ООО ПКП «Ставпромкомплект»	ценовой сговор	нефтепродукты	региональный	ФАС	5

¹ Систематизировано по данным, опубликованным на сайте ФАС России www.fas.gov.ru

Продолжение таблицы 23

1	2	3	4	5	6	7
10	ООО «Телерадиокомпания «Луч», ЗАО «ТВ-сервис», ЗАО «КМАтелеком», ИП Какурин А.А.	ценовой сговор	кабельное телевидение	региональный	ФАС	4
11	ФГУП «Учебно-опытный молочный завод им. Верещагина», ЗАО ПТК «Северное молоко», ОАО «Сухонский молочный комбинат»	координация экономической деятельности	молочные продукты	региональный	ФАС	4
12	ЗАО «Газпромнефть-Кузбасс», ОАО «Томскнефтепродукт» ВНК»	ценовой сговор	нефтепродукты	региональный	ФАС	2
13	ОАО «СК «Эни», ООО «Новая лизинговая компания», ЗАО Московский коммерческий банк «Мосприватбанк», ООО «Новая лизинговая компания»	координация экономической деятельности	услуги лизинга	региональный	ФАС	4
14	ООО «Русфинанс Банк», ОАО «ГСК «Югория»	координация экономической деятельности	кредитование	региональный	потребитель	2
15	9 участников рынка радиотакси	ценовой сговор	радио-такси	региональный	потребитель	9
16	ОАО «Оренбургнефтепродукт», ООО «ТК «Петрол»	ценовой сговор	нефтепродукты	региональный	ФАС	2
17	ООО «ЮниМилк», ЗАО «Тандем»	координация экономической деятельности	молочные продукты	региональный	ФАС	2
18	«Банк Сосьете Женераль Восток», ОАО «Росно», ООО «Группа ренессанс Страхование», СЗАО «Сюзник»	координация экономической деятельности	потребительское кредитование	региональный	потребитель	4
19	Торговые сети «АкБарсТорг», «Магнит», «Паттерсон», «Перекресток», «Оптовик»	координация экономической деятельности	розничная реализация товаров	региональный	ФАС	5
20	ЗАО «Рефэнерго», ЗАО «Пул-Энерго»	координация экономической деятельности	электроэнергия	региональный	ФАС	2
21	Банк ВТБ 24, 12 страховых компаний	координация экономической деятельности	ипотечное кредитование	Национальный	ФАС	13
2009 г.						
1	ОАО «Сильвинит», ОАО «Уралкалий»	ценовой сговор	хлористый калий	национальный	потребители, органы власти	2
2	ОАО «Авиакомпания «Авис-Амур», ОАО «Авиакомпания «Восток»	сговор на торгах	полеты по оказанию санитарной помощи	региональный	ФСБ	2
3	ООО «Агроремстрой», ООО «МонолитСтрой», ООО «Строительное предприятие СМУ-30»	сговор на торгах	ремонт металлических кровель	региональный	потребители	3
4	8 оптовых компаний	сговор на торгах	поставки овощей учебным заведениям	региональный	региональная администрация	8
5	Компания «Икея Мос»	координация экономической деятельности	аренда площадей	региональный	потребители	1
6	ОАО «Бассоль», ООО «Промсоль»	эксклюзивный договор	соль	национальный	потребители	2
7	Свердловская железная дорога, ЗАО «Визави»	эксклюзивный договор	операции по подаче и уборке вагонов	региональный	ФАС	2

Продолжение таблицы 23

1	2	3	4	5	6	7
8	ОАО «Концерн «Ижмаш», ООО «Дерябинь -Оружие»	эксклюзивный договор	гражданское оружие	национальный	ФАС	2
9	ОАО «Махачкалинский винзавод», ООО "Премиум"	эксклюзивный договор	алкогольной продукции	региональный	ФАС	2
10	ОАО «Центр аварийно- спасательных и экологиче- ских операций»	координация экономической деятельности	обслуживание опасных про- изводственных объектов	национальный	потребители	1
11	ОАО «Центр аварийно- спасательных и экологиче- ских операций», ГУМО «Мособлпожспас»	раздел рынка	обслуживание опасных про- изводственных объектов	региональный	ФАС	2
12	ЗАО КБ «Дельта Кредит»	координация экономической деятельности	ипотечного кредитования	региональный	ФАС	1
13	ОАО «Пивоваренная компа- ния «Балтика» и 6 дист- рибьюторов	раздел рынка	оптовая реали- зация пива	региональный	ФАС	7
14	ОАО «Промсвязьбанк» и 12 страховых компаний	координация экономической деятельности	кредит	региональный	ФАС	13
15	ЗАО «Пензанефтепродукт», ООО «Лукойл Нижневож- скнефтепродукт»	раздел рынка	нефтепродукты	региональный		2
16	ООО «Сода-хлорат» ООО "ХимСтандарт"	раздел рынка	бертолетова соль	региональный	потребитель	2
17	ОАО «АК барс» Банк, ОСАО «Россия»	эксклюзивный договор	автокредит	региональный	ФАС	2
18	ОАО «Электроаппарат», ООО «Торговый дом Элек- троаппарат»	препятствие входу и выхо- ду с рынка	автоматиче- ские выключа- тели	национальный	конкурент	2
19	ООО «ОПУС ТД»	координация экономической деятельности	оптовая реали- зация линоле- ума и наполь- ных покрытий	национальный	ФАС	1
2010 г.						
1	ЗАО «ТехноНИКОЛЬ», ООО «ТехноНИКОЛЬ- Строительные системы»	раздел рынка	строительные материалы	национальный	потребитель	2
2	ЗАО НПП «Русперфоратор», ФКП «Пермский пороховой завод», ФКП «Завод имени Я.М. Свердлова», ОАО «Промсинтез», ФГУП «Брянский химиче- ский завод им. 50летия СССР», ОАО «Калиновский химический завод»	ценовой сговор	промышленные взрывчатые вещества	национальный	потребитель	6
3	Сбербанк России ОАО, МКБ «Одинбанк» (ООО), ФГУП «Почта Рос- сии», МУП «Информацион- но-расчетный центр» город- ского поселения Одинцово Одинцовского муниципаль- ного района Московской области, МУП «Управление жилищного хозяйства»	координация экономической деятельности	оплата услуг	региональный	потребитель	5

Окончание таблицы 23

1	2	3	4	5	6	7
4	ООО «КРК-Страхование», ОАО «АльфаСтрахование», ОАО «СГ МСК», ООО «Росгосстрах», ООО «СГ «Адмирал», ООО «Группа Ренессанс Страхование», ОАО «Рус- ская Страховая Компания»	координация экономической деятельности	страхование	национальный	потребитель	7
5	НОЧУ ДПО «Школа Безо- пасности Бизнеса», НОЧУ «СТРАЖА»	ценовой сговор	проведение экзамена на получение лицензии ох- ранника	региональный	потребитель	2
6	ООО «Рексам», ОАО «ПК «Балтика»	координация экономической деятельности	алюминиевые банки	национальный	потребитель	2
7	Котласская птицефабрика, «АСК «Архсельпром»	ценовой сговор	столовое яйцо	региональный	ФАС	2
8	Федеральное управление автомобильных дорог «Чер- ноземье», ООО «Дорожно- эксплуатационное предпри- ятие-36»	сговор на тор- гах	дорожное строительство	региональный	потребитель	2
9	ООО «Агроторг», ЗАО «Торговый дом «Пере- кресток», ООО «Гипермар- кет», ООО «Лента», ЗАО «ДИКСИ- ПЕТЕРБУРГ», ООО «О'Кей»	ценовой сговор	гречневая крупа	региональный	ФАС	6
10	ООО фирма «Эхо», ООО «ТД-Холдинг», ООО «РЕСУРС», ООО «Владимир и Ко», ООО «Алекон», ООО «Са- марская Нива», ООО «Аг- роМир»	ценовой сговор	гречневая крупа	региональный	ФАС	7
11	«Манрос-М», филиал ОАО «Вимм-Билль-Дан», ЗАО «Любинский МКК», ОАО «Вита»	ценовой сговор	молоко	региональный	ФАС	4
12	ОАО «Кыштымский горно- обогатительный комбинат», ОАО «Полярный Кварц»	эксклюзивный договор	кварц жильный фракционный	региональный	ФАС	2
13	ООО «Лукойл- Югнефтепродукт», ОАО «НК «Роснефть- Ставрополье»	ценовой сговор	нефтепродукты	региональный	ФАС	2
14	ОАО «СУЭК», ОАО «Рус- ский уголь», ЗАО «Строй- сервис»	ценовой сговор	энергетический уголь	региональный	потребитель	3
15	ОАО АКБ «РОСБАНК», ОСАО «РЕСО-Гарантия»	координация экономической деятельности	ипотечное кредитование	региональный	потребитель	2
16	ОАО «Мозырьсоль», ООО «БПК», ЗАО «Пред- приятие МС», ЗАО «ТДС», ОАО «Группа Упаков», ООО «Гроссери», ООО «Евротраст Экспо», ООО «Гильдия+», ООО «СевзапРегионСоль СПб», ООО «Евросервис Плюс»	раздел рынка	поваренная соль	национальный	ФАС	10

Рассматривая структуру нарушений за 2008–2010 гг., можно сделать вывод, что наиболее распространенными нарушениями являются ценовые сговоры и координация экономической деятельности (рис. 5, табл. 23, 24).

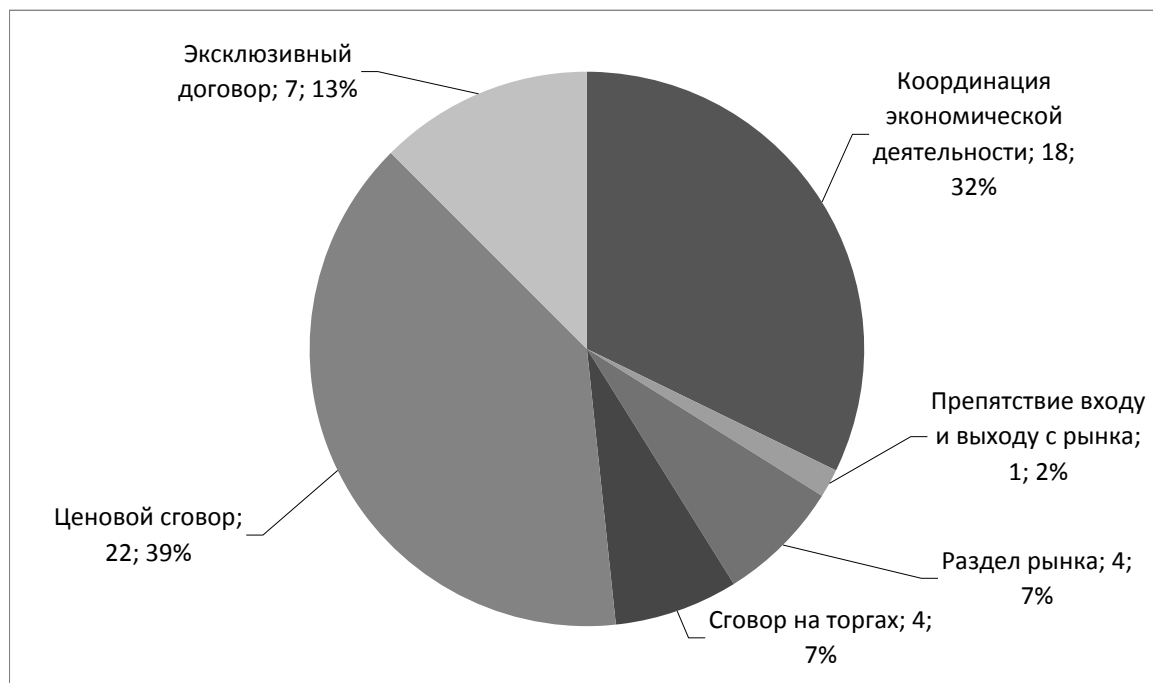


Рис. 5. Структура выявленных случаев согласованных действий, ограничивающих конкуренцию, за 2008–2010 гг.

В 2010 г. по сравнению с 2008 г. был отмечен значительный рост количества согласованных действий, связанных с координацией деятельности финансовых организаций. Из 12 ценовых сговоров 2008 г. 11 были выявлены в результате мониторинга цен на нефтепродукты.

Таблица 24

Структура случаев признания согласованных действия ограничивающими конкуренцию, 2008–2010 гг.

Вид нарушения	Год		
	2008	2009	2010
Координация экономической деятельности	9	5	4
Препятствие входу и выходу с рынка		1	
Раздел рынка		3	1
Сговор на торгах		3	1
Ценовой сговор	12	2	8
Эксклюзивный договор		6	1

Рассмотрим таблицу (табл. 25) сопряженности сферы деятельности и вида нарушения за 2008–2010 гг.

Таблица 25

Таблица сопряженности сферы деятельности и вида ограничения конкуренции

Сфера деятельности \ Вид нарушения	Координация экономической деятельности	Препятствие входу и выходу с рынка	Раздел рынка	Сговор на торгах	Ценовой сговор	Эксклюзивный договор
Оптовая реализация и розничная торговля	1				2	
Потребительские товары	2		1		3	
Промышленное производство	1	1	2		2	3
Сырьевой рынок	1		1		13	2
Услуги государственным организациям				4		
Услуги населению	1				3	
Услуги хозяйствующим субъектам	4		1			1
Финансовые услуги	7					1

Как видно из данных, случаи координации экономической деятельности выявлены во всех видах деятельности, препятствие с выходом на рынок и раздел рынка более характерны для производителей промышленных товаров. Ценовой сговор чаще всего выявлялся на сырьевых рынках, что может быть связано с тем, что продукция этих отраслей более однородна и изменение цен при отсутствии влияющих экономических факторов может быть объективно доказано. Кроме того, по социально значимым сырьевым товарам производится мониторинг цен производителей, что может стать основой для выявления признаков ценовых сговоров.

Самым распространенным видом согласованных действий на финансовых рынках является координация экономической деятельности, связанная с ограничением количества страховых компаний, договор с которыми является обязательным, например, при получении ипотечного кредита.

Таблица 26

Таблица сопряженности показателей вида нарушения и количества нарушителей

Вид нарушения	Количество нарушителей					
	1	2	3	4	5	более 5
Координация экономической деятельности	5	5		3	2	2
Препятствие входу и выходу с рынка		1				1
Раздел рынка		4				1
Сговор на торгах		1	1			1
Ценовой сговор		11	4	2	2	4
Эксклюзивный договор		6				
Итого	5	28	5	5	2	9

Нарушителями антимонопольного законодательства в части согласованных действий чаще всего признаются два участника. Наиболее распространенный случай – выявление ценового сговора двух компаний одного регионального рынка (см. табл. 26 и рис. 6).

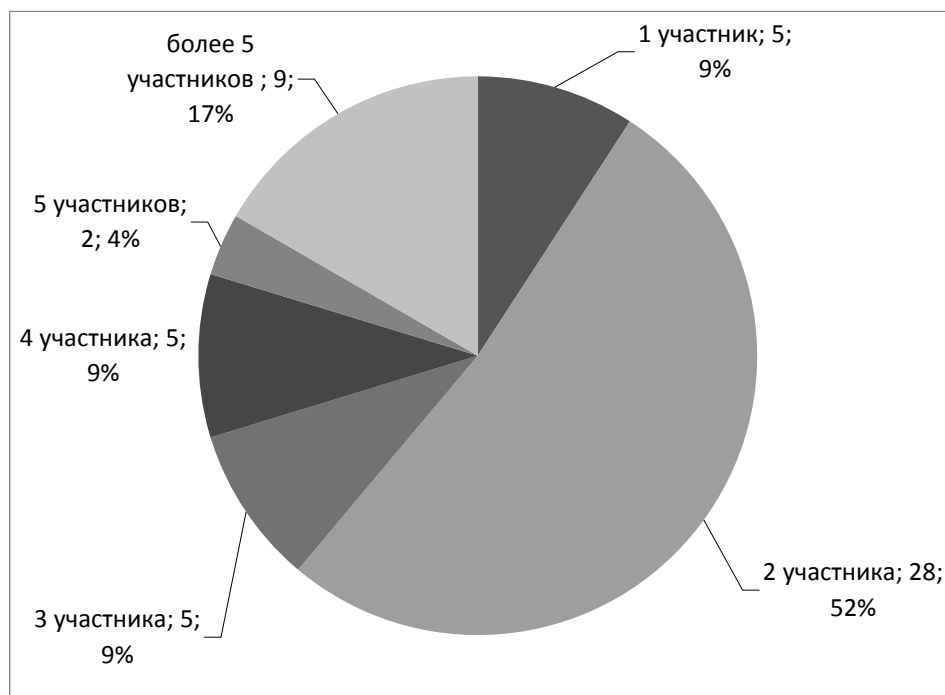


Рис. 6. Структура выявленных нарушений по количеству участников

Инициатором расследования согласованных действий чаще всего выступает ФАС. Согласованные действия нередко выявляются в результате мониторинга цен при изменении экономических условий или во время проверок, инициированных сообщениями прессы.

Таблица 27

Таблица сопряженности показателей вида нарушения и инициатора расследования

Инициатор расследования	Вид нарушения				
	Конкуренты	Органы власти	Потребители	ФАС	
Координация экономической деятельности			8	10	
Препятствие входу и выходу с рынка	1				
Раздел рынка			2	3	
Сговор на торгах		2	2		
Ценовой сговор		1	4	17	
Эксклюзивный договор			1	5	
Итоговое значение	1	3	17	35	

На основе анализа практики регулирования ограничивающих конкуренцию согласованных действий можно сделать вывод, что антимонопольными органами наиболее эффективно выявляются согласованные действия:

- на сырьевых региональных рынках;
- совершаемые двумя участниками рынка;
- выраженные в установлении или поддержании одного уровня цен;
- выявленные в результате мониторингов.

Структура нарушений за 2008–2010 гг. указывает на то, что с 2009 г. существенно повысилось количество нарушений, выявляемых на национальном рынке (рис. 7).

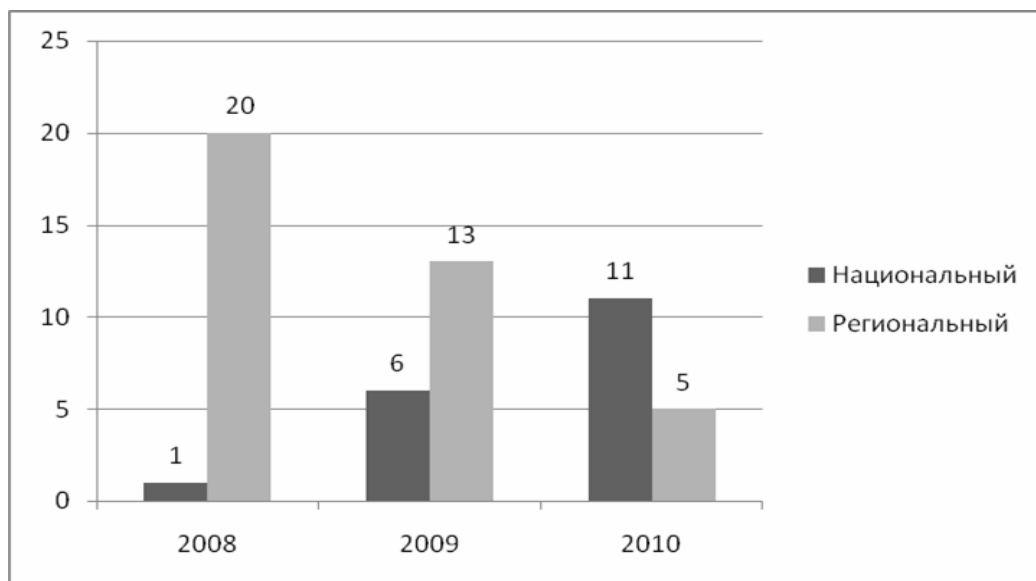


Рис. 7. Структура случаев согласованных действий на национальном и региональном рынках в 2008–2010 гг.

Действия компаний, осуществляющих синхронное повышение цен, могут быть классифицированы как злоупотребление доминирующим положением, выражающимся в установлении монополично высоких цен. Для выявления нарушения необходимо установление факта коллективного доминирования, а также анализ ценообразования с целью доказательства того, что установленная цена превышает сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли.

Для привлечения к ответственности участников антиконкурентных соглашений не требуется определение долей его участников на определенном рынке. Во всех случаях выявления сговоров на национальном рынке производств промышленных или потребительских товаров необходимо установить факты доминирующего положения участников рынка. Так, в отношении ОАО «Сильвинит» и ОАО «Уралкалий» в 2008 г. ФАС России были вынесены решения об установлении монополично высокой цены на хлористый калий в Российской Федерации, для чего было необходимо доказать факт коллективного доминирования данных компаний. ОАО «Бассоль» и ООО «Промсоль» являются единственными производителями поваренной соли на территории России. Из текста решения, вынесенного в отношении ОАО «Электроаппарат», следует, что авто-

матические переключатели – это инновационная разработка производителя, следовательно, компания является монополистом на рынке.

Возможна ситуация, когда согласованные действия по поддержанию цен квалифицируются как установление монопольно высокой цены. Так, например, в 2010 г. ФАС России было принято решение по факту установления монопольно высоких цен компаниями ОАО «ВымпелКом», ОАО «МегаФон», ОАО «МТС» на рынке предоставления услуг роуминга.

Согласно действующему законодательству, доминирование может быть установлено в отношении одной компании, занимающей на рынке более 35%, и не более трех компаний, занимающих более 50% рынка. Росстат учитывает коэффициенты экономической концентрации по существенному объему продукции в границах Российской Федерации. При предположении, что товарная граница рынка ограничена кодом классификатора ОКП определенной продукции, а географические границы – административной границей Российской Федерации, то можно провести сравнение долей крупнейшей компании и трех крупнейших.

Как видно из рис. 8, фактически нет случаев, когда установление доминирующего положения возможно для крупнейшего участника рынка и невозможно для трех крупнейших участников рынка. Вместе с тем, как видно из показателей экономической концентрации машиностроительных, химических и пищевых производств, доминирующее положение может быть установлено как в отношении крупнейшего, так и в отношении трех крупнейших производителей значительного количества наименований продукции указанных отраслей.

Основное отличие случая установления ценового сговора, связанного с повышением цен, от монопольно высоких цен в условиях коллективного доминирования, является возможность пресечения нарушения до факта синхронного повышения цены. Примером такого вида ценового сговора является решение, вынесенное в 2009 г. в отношении согласованных действий ОАО «Сильвинит» и ОАО «Уралкалий» на национальном рынке хлористого калия – основного сырья производителей калийных удобрений и некоторых видов нефтехимической продукции.

В 2008 г. в отношении данных компаний было вынесено решение об установлении монопольно высокой цены на хлористый калий.

В 2009 г. действия данных компаний по синхронному установлению одного уровня цен были квалифицированы как согласованные и ограничивающие конкуренцию. В частности, в решении Арбитражного суда г. Москвы указывается, что действия ОАО «Сильвинит» и ОАО «Уралкалий» являются выгодными для обеих сторон, так как повышение во II полугодии 2009 г. цены на хлористый калий на 20%, с 3955 рублей до 4750 рублей за тонну, соответствует интересам участников этого рынка. Данные действия выгодны участникам рынка, так как такое повышение цены привело бы к увеличению прибыли указанных хозяйствующих субъектов от продажи хлористого калия.

В доказательство того, что действия по повышению цены были заранее известны каждому из указанных хозяйствующих субъектов, приведены доводы о том, что данные действия обсуждались на совещаниях в Минпромторге России с участием представителей указанных предприятий и заводов по производству сложных минеральных удобрений.

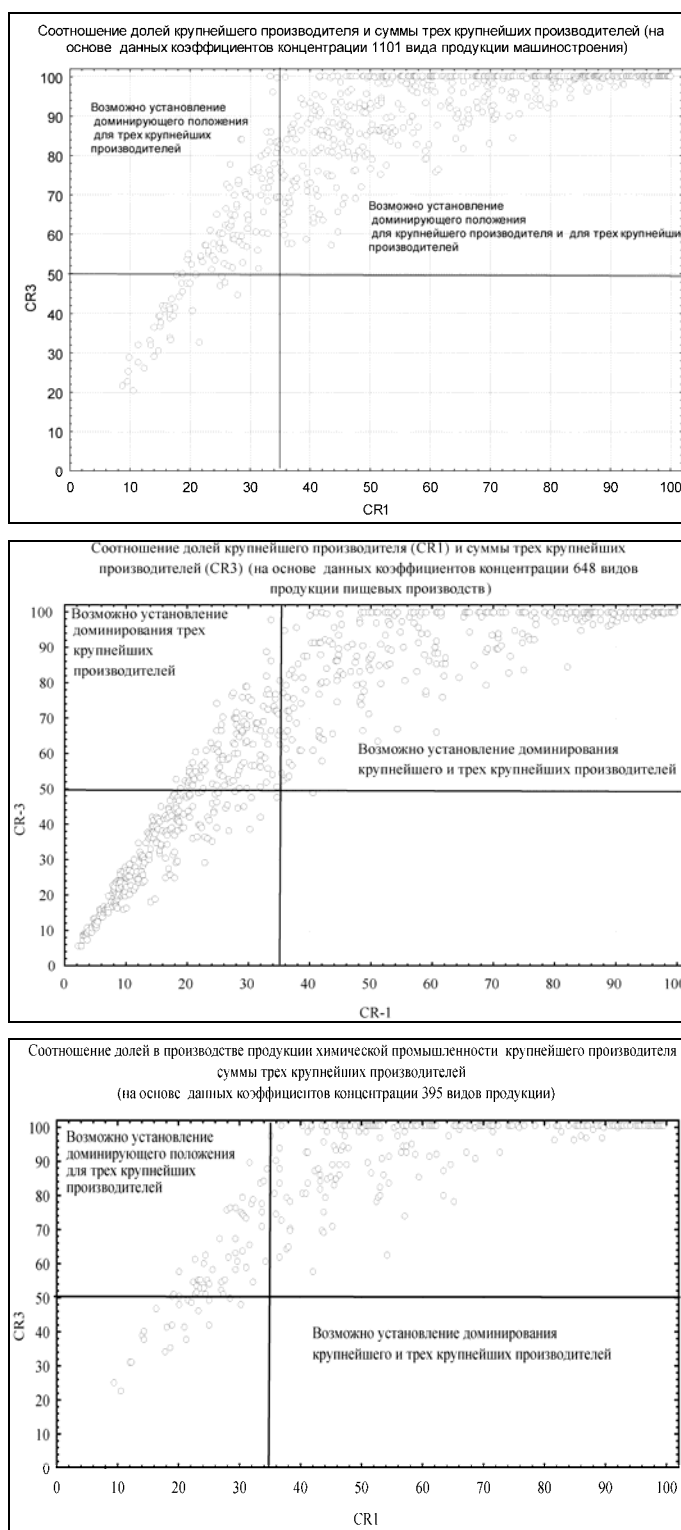


Рис. 8. Соотношение долей крупнейшего производителя и суммы трех крупнейших производителей в различных видах деятельности

В качестве довода об отсутствии влияния внешних факторов на уровень цен приводится то, что одинаковый уровень цен не был обоснован расчетами на основе анализа

себестоимости продукции, а также не был обусловлен экономическими факторами. С этой целью были проанализированы такие макроэкономические показатели, как число и размеры пошлин, регулируемые тарифы, данные Росстата об индексах цен производителей по видам деятельности в Российской Федерации в 2009 г.

Наиболее значимым является то, что участники рынка применили различные подходы к установлению ценового сговора. Так, действия ОАО «Уралкалий» заключались в дополнительном соглашении к договору поставки, направленному в адрес покупателей, с указанием нового уровня цены. Действия второго участника сговора заключались в том, что предложение о повышении цены покупателям поступило от посреднической компании. Так, ОАО «Сильвинит» передало в 2009 г. ООО «Минерал Трейдинг» весь объем хлористого калия, произведенного для отечественных потребителей, при этом заключенный между компаниями договор не содержал условий установления цены. Однако данные действия компании не исключают ответственности за установление цены при перепродаже товара.

Таким образом, в некоторых случаях при выявлении нарушений порядка ценообразования на монопольных и олигопольных рынках (т.е. на рынках с дефектами структур) более эффективным методом регулирования может быть квалификация совокупности признаков как ценового сговора, а не фактов установления монопольно высоких цен в условиях коллективного доминирования.

Около 14% всех видов выявляемых согласованных действий относится к координации деятельности на финансовых рынках. Для того чтобы снизить вероятность распространения таких видов нарушений, было принято постановление правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 386 «О случаях допустимости соглашений между кредитными и страховыми организациями», в которое входил список недопустимых соглашений между участниками финансового рынка, что существенно сократило количество соглашений на финансовых рынках в 2009 г. по сравнению с 2008 г.

Фактически все нарушения в 2010 г. были связаны с соглашениями на рынке ипотечного кредитования. Так, например, Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Коми признало, что ОАО АКБ «РОСБАНК» и страховая компания ОСАО «РЕСО-Гарантия» заключили недопустимое соглашение на рынке страхования имущества при ипотечном кредитовании, согласно которому клиентам банка, помимо обязательного в рамках закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» страхования приобретаемого недвижимого имущества, предлагается добровольно застраховать свою жизнь и трудоспособность. При этом клиентам, приобретающим дополнительные услуги, предусматривается сниженный тариф страхования имущества.

Для сокращения нарушений антимонопольного законодательства в постановление № 386 в 2010 г. были внесены дополнения, распространяющие отношения и на рынки ипотечного кредитования.

3 декабря 2010 г. правительство Российской Федерации постановлением № 968 «О внесении изменений в общие исключения в отношении соглашений между кредитными и страховыми организациями» внесло изменения, согласно которым для соглашений в рамках ипотеки обязанность страхования на срок кредитования допускается, если возможно внесение премии в рассрочку с уплатой очередного взноса не реже чем раз в год.

В целом наиболее значимым направлением совершенствования регулирования согласованных действий является внесение изменений в законодательство, позволяющие регулировать отдельные рынки.

6.5. Российский рынок жилья в 2010 г.: стагнация и начало восстановления

В минувшем году большинство показателей социально-экономического развития страны (ВВП, промышленное производство, инвестиции в основной капитал) демонстрировало положительную динамику. Все это не могло не сказаться на динамике денежных доходов населения. По предварительным данным, за 2010 г. реальные располагаемые денежные доходы населения выросли на 4,3% против 2,1% в 2009 г.

Увеличение темпов роста доходов населения в условиях стабильности основных макроэкономических и финансовых показателей способствовало тому, что начал реализовываться накопленный ранее отложенный платежеспособный спрос, позитивно сказавшись на динамике рынка недвижимости.

6.5.1. Ценовая ситуация на вторичном рынке жилья¹

Напомним, как складывалась динамика цен на российском рынке жилой недвижимости в период кризиса. С конца 2008 г. началось снижение рублевых цен на жилье и их долларового эквивалента. Наиболее острая фаза падения цен продолжалась до мая 2009 г., после чего снижение рублевых цен продолжалось меньшими темпами, а к концу года практически остановилось в большинстве городов. Долларовый эквивалент цен как за счет падения рублевых цен, так и за счет девальвации рубля упал к маю значительно больше, но затем в связи с замедлением темпов падения рублевых цен и некоторым укреплением обменного курса рубля, происходившим параллельно с незначительными колебаниями в рамках заданного ЦБ РФ интервала, практически стабилизировался. В целом по итогам 2009 г. падение цен на рынке жилья носило повсеместный характер.

В 2010 г. в Москве началось плавное повышение цен, но для большинства городов выборки была характерна колебательная стабильность (табл. 28).

¹ Все расчеты проведены по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья в городах России, представленным сертифицированными РГР аналитиками рынка недвижимости С.Г. Стерником (ООО «Sternik's Consulting»), А.Г. Бекетовым (все – Москва и Московская область), С.В. Бобашевым, М.А. Бент, ГК «Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург), М.А. Хорьковым, А.А. Антасюком, Г.Т. Тухашвили (все – РИЦ УПН, Екатеринбург), А.М. Черемных, УК «АССО-Строй» (Ижевск), А.А. Степановой, САН «Эксперт» (Уфа), Н.Н. Афанасьевой, «Адалин-Экспертиза собственности» (Ярославль), С.А. Стасюкевич, «АБИ Групп» (Владимир), Е.А. Ермолаевой, К.А. Салминой, RID Analitics (Новосибирск, Кемерово, Барнаул, Красноярск), В.М. Трошиной, Информационно-аналитический центр «БРОК» (Тюмень), А.М. Чумаковым, «Титул», Г.В. Пивоваровой, «Дон-НТ» (все – Ростов-на-Дону), Э.Д. Епишиной, Ю.В. Епишиной, ГК «Камская долина» (все – Пермь), В.Н. Каминским, ТИТАН (Тверь), Г.Н. Зыряновой, «КузбассИнвестСтрой» (Кемерово), Д.А. Стукаловым, Н.И. Ковальчук, РК «Служба недвижимости» (Челябинск), М.А. Репиним, «ОМЭКС» (Омск), М.Ю. Савиной, Агентство печати и информации (Рязань), Н.А. Ярсинной, Центр недвижимости (Ульяновск), А.В. Трушниковым, «Б.И.Н.-ЭкспертЪ» (Стерлитамак), А.С. Трофимовым, центр «Илекта» (Ставрополь), Г.Ю. Эйдлиной, «Риэлти» (Шахты).

Таблица 28

Динамика средней удельной цены предложения квартир на вторичном рынке жилья в 2007–2010 гг.

Город (регион)	Тыс. руб./ кв. м				Индекс			
	декабрь 2007 г.	декабрь 2008 г.	декабрь 2009 г.	декабрь 2010 г.	декабрь 2008 г./ декабрь 2007 г.	декабрь 2009 г./ декабрь 2008 г.	декабрь 2010 г./ декабрь 2009 г.	декабрь 2010 г./ декабрь 2007 г.
Москва	133,38	186,8	153,0	168,5	1,401	0,819	1,10	1,263
Санкт-Петербург	77,76	101,3	81,1	82,3	1,303	0,801	1,015	1,058
Московская область	62,13	91,0	71,5	73,0	1,465	0,786	1,021	1,175
Екатеринбург	64,1	62,2	53,0	55,5	0,970	0,852	1,047	0,866
Новосибирск	59,0	59,4	45,5	49,7	1,007	0,766	1,092	0,842
Пермь	55,8	58,2	42,4	44,1	1,043	0,729	1,040	0,790
Красноярск	54,3	57,0	40,3	43,5	1,050	0,707	1,079	0,801
Тюмень	53,7	52,5	43,1	45,4	0,978	0,821	1,053	0,845
Ростов-на-Дону	52,0	56,4	48,4	50,5	1,085	0,858	1,043	0,971
Нижний Новгород	49,0	59,85	46,37	45,8	1,221	0,775	0,988	0,935
Тверь	49,4	62,6	46,1	49,5	1,267	0,736	1,074	1,002
Ярославль	46,9	51,6	41,1	42,8	1,100	0,797	1,041	0,913
Кемерово	45,8	53,0	40,3	40,6	1,157	0,760	1,007	0,886
Ижевск	45,4	41,7	33,3	34,5	0,919	0,799	1,036	0,760
Челябинск	...	50,5	36,8	37,2	...	0,729	1,011	...
Уфа	45,2	50,2	41,0	43,9	1,111	0,817	1,071	0,971
Владимир	...	...	36,7	37,5	...	...	1,022	...
Омск	44,2	40,0	33,4	35,47	0,905	0,835	1,062	0,802
Барнаул	...	39,8	34,4	35,1	...	0,864	1,02	...
Рязань	36,8	37,4	35,4	34,4	1,016	0,947	0,972	0,935
Ставрополь	...	...	33,1	32,4	...	...	0,979	...
Ульяновск	30,6	29,9	31,0	31,8	0,977	1,037	1,026	1,039
Стерлитамак (Башкортостан)	26,3	28,1	22,9	23,7	1,068	0,815	1,035	0,901
Шахты (Ростовская область)	22,1	31,1	27,0	26,3	1,407	0,868	0,974	1,190

Столица стала бесспорным лидером по приросту цен в номинальном выражении (10%). Помимо этого стоит отметить прирост цен более 5% в группе городов Сибири и Урала (Новосибирск (9,2%), Красноярск (7,9%), Уфа (7,1%), Омск (6,2%), Тюмень (5,3%)), а также в Твери (7,4%). Падение цен наблюдалось только в Нижнем Новгороде, Ставрополе, Рязани и Шахтах (Ростовская область), но оно составило менее 3%.

При рассмотрении динамики цен в рамках более длительного временного интервала (относительно декабря 2007 г.), вместившего преддверие кризиса, его острую фазу и начало выхода из него, можно отметить, что в большинстве городов выборки номинальные цены на вторичном рынке жилья в декабре 2010 г. были ниже значений трехлетней давности. В то же время в Москве превышали показатели декабря 2007 г. более чем на 26%, в Шахтах – на 19%, в Подмосковье – на 17,5%, в Санкт-Петербурге – на 5,8%, в Ульяновске – на 3,9%. В Твери наблюдалось примерное равенство этих значений. Наиболее глубоким падение цен оказалась в группе городов Урала и Сибири: в Ижевске – на 24%, в Перми – на 21%, Омске и Красноярске – примерно на 20%.

Столица России остается бесспорным лидером в части цен на жилье. Относительно Москвы в декабре 2010 г. в числе остальных городов выборки можно выделить 3 основные группы:

- города, где цены находились в интервале от 1/4 до 1/3 от уровня московских цен (Екатеринбург, Ростов-на-Дону, Новосибирск, Тверь, Нижний Новгород, Тюмень, Пермь, Уфа, Красноярск, Ярославль);
- города, где цены находились в интервале от 1/5 до 1/4 от уровня московских цен (Кемерово, Владимир, Челябинск, Омск, Барнаул, Ижевск, Рязань);
- города, где цены составили менее 1/5 от уровня московских цен (Ставрополь, Ульяновск, Шахты, Стерлитамак).

Особняком в этом ряду стоят Санкт-Петербург и Подмосковьё, где уровень цен в относительно Москвы составил 0,49 и 0,43 соответственно (рис. 9).

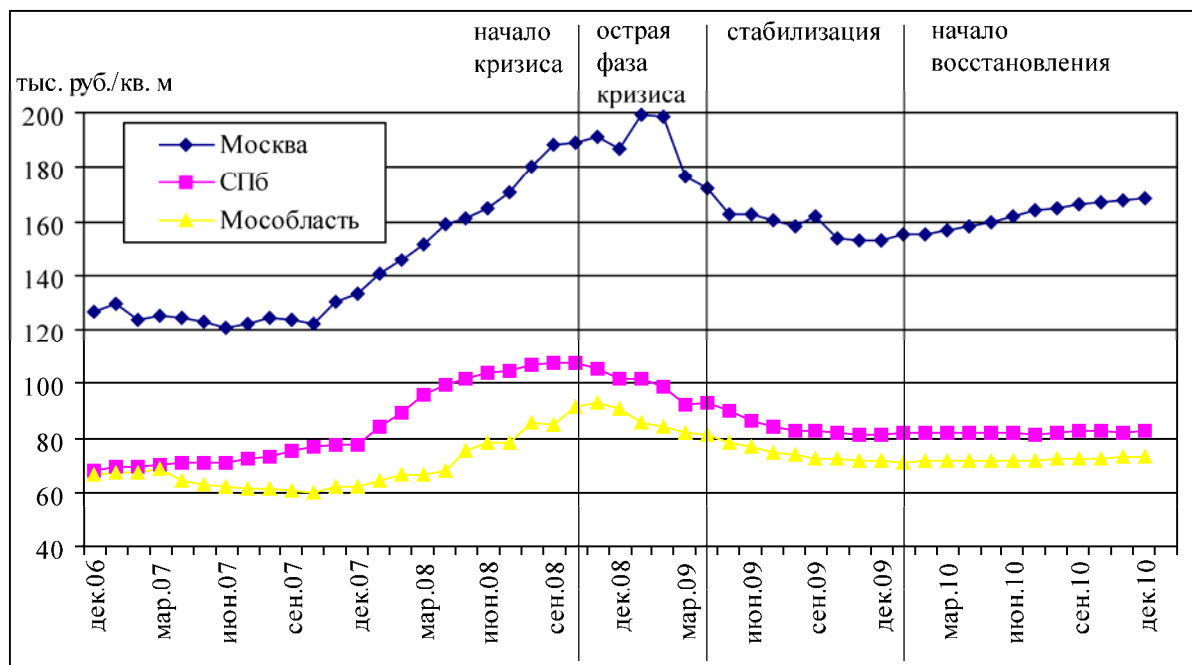


Рис. 9. Динамика средней удельной цены предложения жилья в столичных регионах

Если говорить о динамике реальных (исключающих влияние инфляции) цен на жилье, то необходимо напомнить о том, что в 2010 г., как и годом ранее, потребительские цены выросли на 8,8%. Величина индекса реальных (очищенных от инфляции) цен на жилье (индекс IGS)¹ по итогам 2008 г., 2009 г., 2010 г. и 2008–2010 гг. относительно декабря 2007 г. для городов выборки представлена в табл. 29.

¹ Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{цр} / I_{ир}$, где $I_{цр}$ – индекс цены на жилье в рублях, $I_{ир}$ – индекс потребительских цен.

Таблица 29

Индексы номинальных и реальных цен на жилье в 2008–2010 гг.

Город (регион)	Индекс номинальных цен				Индекс IGS			
	декабрь 2008 г./ декабрь 2007 г.	декабрь 2009 г./ декабрь 2008 г.	декабрь 2010 г./ декабрь 2009 г.	декабрь 2010 г./ декабрь 2007 г.	декабрь 2008 г./ декабрь 2007 г.	декабрь 2009 г./ декабрь 2008 г.	декабрь 2010 г./ декабрь 2009 г.	декабрь 2010 г./ декабрь 2007 г.
	Москва	1,401	0,819	1,10	1,263	1,237	0,753	1,01	0,942
Санкт-Петербург	1,303	0,801	1,015	1,058	1,150	0,736	0,933	0,788
Московская область	1,465	0,786	1,021	1,175	1,293	0,722	0,938	0,876
Екатеринбург	0,970	0,852	1,047	0,866	0,856	0,783	0,962	0,646
Новосибирск	1,007	0,766	1,092	0,842	0,889	0,704	1,004	0,628
Пермь	1,043	0,729	1,040	0,790	0,921	0,670	0,956	0,589
Красноярск	1,050	0,707	1,079	0,801	0,927	0,650	0,992	0,597
Тюмень	0,978	0,821	1,053	0,845	0,863	0,755	0,968	0,630
Ростов-на-Дону	1,085	0,858	1,043	0,971	0,958	0,789	0,959	0,724
Нижний Новгород	1,221	0,775	0,988	0,935	1,078	0,712	0,908	0,697
Тверь	1,267	0,736	1,074	1,002	1,118	0,676	0,987	0,747
Ярославль	1,100	0,797	1,041	0,913	0,971	0,733	0,957	0,681
Кемерово	1,157	0,760	1,007	0,886	1,021	0,699	0,926	0,661
Ижевск	0,919	0,799	1,036	0,760	0,811	0,734	0,952	0,567
Челябинск	...	0,729	1,011	...	...	0,670	0,929	...
Уфа	1,111	0,817	1,071	0,971	0,981	0,751	0,984	0,724
Владимир	...	...	1,022	...	...	...	0,939	...
Омск	0,905	0,835	1,062	0,802	0,799	0,767	0,976	0,598
Барнаул	...	0,864	1,02	...	...	0,794	0,938	...
Рязань	1,016	0,947	0,972	0,935	0,897	0,870	0,893	0,697
Ставрополь	...	...	0,979	...	...	...	0,9	...
Ульяновск	0,977	1,037	1,026	1,039	0,862	0,953	0,943	0,775
Стерлитамак (Башкортостан)	1,068	0,815	1,035	0,901	0,943	0,749	0,951	0,672
Шахты (Ростовская область)	1,407	0,868	0,974	1,190	1,242	0,798	0,895	0,887

Из приведенных данных следует, что очень небольшой рост цен на жилье (около 1%) в реальном выражении имел место только в Москве и Новосибирске, а во всех остальных городах они в разной степени упали. В минимальной степени значение индекса IGS сократилось в Красноярске и Твери, в наибольшей – в Рязани, Шахтах и Ставрополе, где реальные цены на жилье упали на 10% и более. Близкий к этому результат был зафиксирован в Нижнем Новгороде (около 9%).

Во всех без исключения городах выборки наблюдалось падение реальных (исключающих влияние инфляции) цен на жилье и по итогам трех лет (2008–2010 гг.). В большинстве городов оно составило 20–40%. В меньшей степени это коснулось группы столичных регионов. В Москве значение индекса IGS указывает на падение реальных цен на жилье всего примерно на 6%, в Подмосковье – на 12,5%. Сюда же примыкают Шахты (падение цен на 11,3%). На другом полюсе оказалась вышеупомянутая группа городов Сибири и Урала (Омск, Красноярск, Пермь, Ижевск), где цены на жилье с учетом инфляции на потребительском рынке упали на 40% и более.

6.5.2. Активность на рынке жилой недвижимости

Активность на рынке жилой недвижимости начала восстанавливаться еще в конце 2009 г., а в исследуемом году практически вернулась к докризисному уровню. Этому способствовало возвращение на рынок отложенного спроса, а также отложенного пред-

ложения (инвестиционные квартиры, залоги банков и др.), вследствие чего объем предложения значительно вырос и обеспечил бездефицитность жилищного рынка.

По данным Росреестра, число сделок купли-продажи квартир в Москве, заключенных за 2009 г., составило 55,68 тыс., что стало историческим минимумом за всю новейшую историю рынка. В 2010 г. объем сделок вырос на 54% и до 85,65 тыс., т.е. до уровня 2003 г., когда был достигнут исторический максимум (87,5 тыс.) (рис. 10).

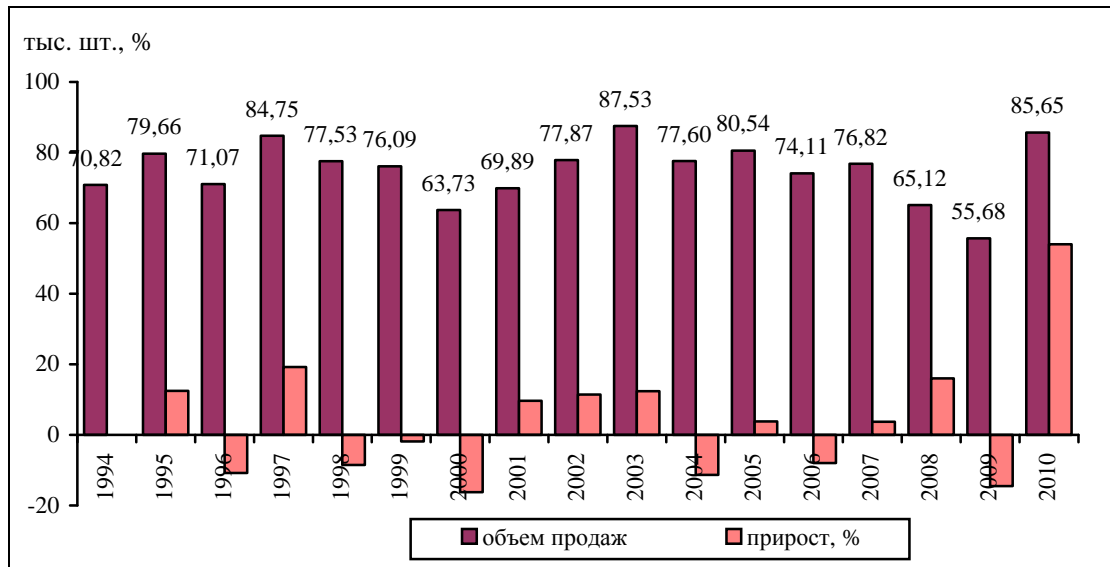


Рис. 10. Ежегодный объем продаж квартир на вторичном рынке Москвы

Число ипотечных сделок выросло с 5,13 тыс. в 2009 г. до 19,8 тыс. в 2010 г. (в 3,86 раза), а их доля относительно общего числа сделок – с 9,6 до 23% (рис. 11).

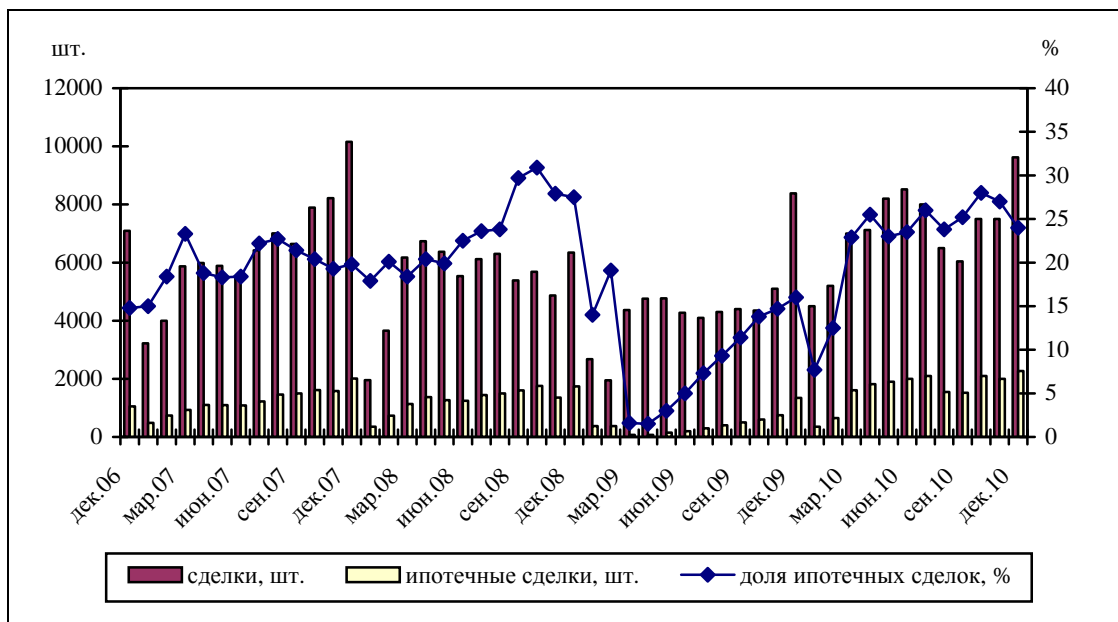


Рис. 11. Динамика оборотов рынка жилья и ипотеки в Москве

По России в целом рынок ипотечного кредитования в 2010 г. увеличился в 2,5 раза и составил 378,9 млрд руб. Уровень ставок по ипотечным кредитам в рублях, выданным в течение месяца, в декабре 2010 г. по сравнению с октябрём 2010 г. значительно снизился: с 13,2 до 12,5%. Таким образом, это значение оказалось ниже докризисных показателей за январь–октябрь 2008 г., когда средневзвешенная ставка выдачи ипотечных кредитов в рублях составляла 12,7% (по данным Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (ОАО «АИЖК»). Общая сумма задолженности по ипотечным кредитам достигла рекордных 1,1 трлн руб., превышающих докризисный уровень, что позволяет говорить о признаках ипотечного бума. В июле 2010 г. АИЖК презентовало заемщикам три новых кредитных продукта: программы с переменной процентной ставкой (бюджет – 10,5 млрд руб.), использование материнского капитала (бюджет – 6,3 млрд руб.) и кредитование малоэтажного строительства¹.

Для дальнейшего развития ипотеки важную роль может играть созданное в период кризиса, в феврале 2009 г. Агентство по реструктуризации ипотечных жилищных кредитов (ОАО «АРИЖК»), которое является дочерней компанией АИЖК.

Оно оказывало поддержку тем заемщикам, для кого их ипотечное жилье является единственным и не относится к элитному. Кроме того, в случае выдвижения банком неприемлемых для заемщика условий реструктуризации тот получал возможность обратиться в АРИЖК.

Во время экономического кризиса в стране насчитывалось примерно 1 млн 200 тыс. ипотечных кредитов. С проблемами выплат ипотечных обязательств, по оценкам АРИЖК, столкнулось 9–11% заемщиков, т.е. порядка 90 тыс. чел. Причем в некоторых регионах концентрация таких заемщиков была существенно более высокой, чем в среднем по России. Опасность кризисной ситуации для будущего ипотечного кредитования в стране усугублялась агрессивной политикой банков-кредиторов.

Примерно треть проблемных заемщиков сумели решить свои проблемы самостоятельно, получив финансовую поддержку друзей и родственников. Кредиты примерно для 40–45 тыс. чел. были реструктурированы банками или с помощью АРИЖК. Перспективы дальнейшего проживания в ипотечном жилье еще примерно 20 тыс. заемщиков, которые не смогли или не успели воспользоваться программами реструктуризации, определятся в судебном порядке.

По оценке гендиректора АРИЖК, опыт реструктуризации ипотечных кредитов в ходе кризиса показал высокую эффективность механизмов досудебных решений по реструктуризации кредитов, но выявил низкую готовность к такой работе банков-кредиторов и низкую финансовую грамотность со стороны заемщиков. Слабость саморегуляции этого рынка проявилась и в бедности арсенала инструментов, с помощью которых кредитные организации могли бы уладить отношения с заемщиками.

Между тем успех работы АРИЖК доказывает, что абсолютное большинство заемщиков, получивших своевременную помощь, возвращаются к платежам по своим обязательствам, 84% граждан, получивших поддержку в агентстве, сегодня успешно платят по своим обязательствам. Одним из важных факторов, способствовавших достижению такого результата, стало снижение ставки по вновь выдаваемым займам АРИЖК до двух третей ставки рефинансирования ЦБ (ранее ставка по займам была

¹ Информационно-аналитический бюллетень «RWAY». № 186 (сентябрь 2010 г.). С. 60–61.

равна ставке по основному ипотечному обязательству) в целях смягчения последствий увеличения финансовой нагрузки заемщиков после периода помощи¹.

Поскольку объектом ипотеки, как правило, является жилье экономкласса на первичном рынке, можно предположить, что этот механизм и далее будет весомым стимулом для оживления жилищного строительства.

6.5.3. Динамика объемов ввода жилья

В 2010 г. в стране продолжалось падение объемов ввода жилья, хотя произошло замедление темпов этого процесса (3% против 6,7% в 2009 г.). Всего в 2010 г. введено в эксплуатацию 714,1 тыс. квартир общей площадью 58,1 млн кв. м (табл. 30).

Таблица 30

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2010 гг.

Год	Млн кв. м общей площади	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1999	32,0	104,2	105,6
2000	30,3	94,7	100,0
2001	31,7	104,6	104,6
2002	33,8	106,6	111,5
2003	36,4	107,7	120,1
2004	41,0	112,6	135,3
2005	43,6	106,3	143,9
2006	50,6	116,0	165,7
2007	61,0	120,6	201,3
2008	64,1	104,6	210,6
2009	59,9	93,3	197,4
2010	58,1	97,0	191,7

Источник: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб./ Росстат. М., 2007. С. 507; Социально-экономическое положение России, 2009 год. М.: Росстат. С. 86–87, Социально-экономическое положение России, 2010 год. М.: Росстат. С. 86–87, расчеты авторов.

Таким образом, в 2010 г. снижение объемов ввода, вызванное инвестиционным коллапсом предыдущих лет, продолжалось. При этом необходимо отметить, что по сравнению с лучшими для 2000-х гг. показателями 2008 г. падение составило менее 10%. Итоги 2010 г. оказались хуже показателей 2007 г., но заметно лучше всех предшествовавших лет, когда уже вовсю разворачивалась реализация приоритетного национально-го проекта по жилью.

Коренным отличием итогов 2010 г. стал очевидный провал индивидуального жилищного строительства. Если в 2009 г. оно демпфировало последствия финансово-экономического кризиса, оказавшие самое негативное воздействие на деятельность девелоперов, продемонстрировав позитивную динамику (прирост объемов ввода жилья населением за счет собственных и заемных средств составил в 2009 г. 4,3%), то в 2010 г. индивидуальные застройщики ввели жилья на 11,2% меньше. При этом доля индивидуального домостроения в общей площади завершеного строительством жилья составила в целом по России 43,6% против 47,7% в 2009 г.

Почти 2/3 всего введенного в прошедшем году жилья пришлось на 20 регионов с объемами ввода не менее 1 млн кв. м. Далее (табл. 31) представлена эта группа регионов с дифференциацией по темпам прироста и падения ввода жилья.

¹ Ипотечное кредитование – между русской рулеткой и локомотивом развития – www.opes.ru, 2 марта 2011 г.

Таблица 31

Ввод жилья в регионах России в 2010 г. (упорядочено по темпам ввода)

Регионы с приростом объемов ввода жилья	Прирост к тому же периоду прошлого года, %	Регионы с падением объемов ввода жилья	Прирост к тому же периоду прошлого года, %
Воронежская область	+18,1	Москва	-34,5
Новосибирская область	+12,2	Челябинская область	-25,7
Свердловская область	+10,7	Башкортостан	-14,7
Краснодарский край	+4,2	Тюменская область	-10,8
Дагестан	+3,7	Московская область	-8,5
Нижегородская область	+3,4	Кемеровская область	-5,7
Ставропольский край	+2,1		
Санкт-Петербург	+2,0		
Самарская область	+1,6		
Саратовская область	+1,1		
Ленинградская область	+1,1		
Татарстан	+0,8		
Белгородская область	+0,3		
Ростовская область	+0,2		

Источник: Социально-экономическое положение России, 2010 год. М.: Росстат. С. 394–395.

В качестве позитивного фактора можно указать на то, что в большинстве указанных регионов наблюдался прирост объемов ввода жилья. Лидерами в этом отношении выступали Воронежская (18,1%), Новосибирская (12,2%) и Свердловская (10,7%) области, в других же прирост не превысил 5%. В их числе оказался Санкт-Петербург, где небольшой прирост (2%) по итогам 2010 г. сменил довольно глубокое падение предшествующего года.

В числе регионов с объемами жилищного строительства не менее 1 млн кв. м, где в 2010 г. наблюдалось падение объемов ввода жилья, явно выделяется столичный регион. В Москве этот процесс продолжается третий год подряд, причем глубина падения увеличилась вдвое и оказалась сопоставима с 2008 г. (около 1/3). В Подмосковье позитивная динамика жилищного строительства в 2009 г. сменилась падением на 8,5%. Удельный вес столичного региона в совокупном объеме жилищного строительства по стране составил всего 16,4%, из которых большая часть приходится на Московскую область (13,3%), доля собственно Москвы чуть более 3%.

Таким образом, как и можно было предполагать, ожидавшегося московскими городскими властями увеличения ввода жилья в 2010 г. до 3–3,1 млн кв. м с выделением 800 тыс. кв. м на реализацию городских жилищных программ не произошло¹, хотя объем жилищного строительства с учетом домов, построенных по программе правительства города, вне территории города составил 3658,5 тыс. кв. м, или 87,0% к 2009 г. Однако лишь менее половины (48,4%) этого объема пришлось на собственно Москву, тогда как в предыдущие годы доля жилья за ее пределами была радикально меньшей (против примерно 10–11% в 2005–2007 гг., более 20% в 2008 г. и более 1/3 – в 2009 г.).

Поэтому довольно маловероятным является выход жилищного строительства в столице на докризисный уровень (около 5 млн кв. м) в 2011–2012 гг. с соответствующими последствиями для рынка жилья. Новое столичное руководство уже столкнулось со сложностями в обеспечении очеренников по причине невыполнения условий контрак-

¹ Информационно-аналитический бюллетень «RWAY». № 186 (сентябрь 2010 г.). С. 55, 62.

тов некоторыми инвесторами. К тому же его приоритетом в ближайшее время, по-видимому, станут транспортная инфраструктура и дорожное строительство. Применительно к жилищной сфере речь может идти о сокращении сроков оформления документации и ускорении получения согласований на различных стадиях строительства.

6.5.4. Состояние и перспективы развития институциональной структуры жилищного строительства

За два с лишним года с начала кризиса не произошло каких-либо целевых административных изменений в денежно-кредитной и банковской системе, направленных на совершенствование организационно-экономических механизмов рыночного (административного, экономического и налогового) регулирования роста строительной отрасли. Не было обеспечено стимулирование роста первичного предложения на рынке недвижимости за счет развития рыночно диверсифицированных инструментов проектного финансирования градостроительной деятельности (конкурентное возвратное банковское, бюджетное и ипотечно-эмиссионное финансирование с использованием государственных гарантий).

Новая конфигурация структуры строительного рынка по результатам кризиса находится в стадии становления.

С одной стороны, продолжалось поглощение компаний, являющихся локальными девелоперами на уровне отдельных регионов и городов, крупными игроками федерального уровня, которыми в основном выступают столичные операторы, входящие в состав разнообразных отраслевых бизнес-групп и конгломератов. Этому способствовало получение ими государственной поддержки в период острой фазы кризиса. В частности, в обнародованном весной 2010 г. Минэкономразвития РФ перечне хозяйствующих субъектов, в отношении которых проводились мероприятия по оказанию государственной поддержки, упоминаются хорошо известные частные бизнес-группы, специализировавшиеся на строительстве, девелопменте («СУ-155», Группа компаний «ПИК», «Интеко»), а также на выпуске строительных материалов («Главстрой»)¹. К сожалению, отсутствуют данные об объемах и видах государственной поддержки того или иного хозяйствующего субъекта, что в значительной мере обесценивает обнародованную информацию. Также возникает вопрос и о степени ее полноты с учетом действий различных уровней власти². В результате всего этого возрастают возможности крупных игроков влиять на процессы ценообразования на рынке недвижимости.

С другой стороны, сложное финансовое положение и большой объем накопленной задолженности³ строительных и девелоперских компаний поставили их в сильную зависимость от кредиторов, прежде всего банков с государственным участием, которые наряду с предоставлением финансирования во многих случаях в порядке реструктуризации получают активы, ранее принадлежавшие указанным компаниям.

¹ www.economy.gov.ru, 12 апреля 2010 г.

² Так, в период кризиса для завершения строительства социального жилья в Подмосковье Банк Москвы под гарантии столичного правительства выдал 15 млрд руб. ЗАО ГК «СУ-155», которое помимо этого получило госгарантии от федеральных властей почти на 9 млрд руб.

³ В конце 2009-го – начале 2010 г. долг «ДОН-Строя» оценивался в 3 млрд долл., «СУ-155» – более 1,48 млрд долл., «Системы-Галс» – 1,3 млрд долл., ГК «ПИК» – 1,27 млрд долл., «Главстрой» – 1 млрд долл., «Интеко» – 0,7 млрд долл.

Так, в конце 2009 г. ВТБ получил контроль над ОАО «Система-Галс» (51,24%) при одобрении советом директоров АФК «Система» продажи принадлежащего ей пакета акций «Системы-Галс» (27,6%). Осенью того же года в ходе реструктуризации кредитов на 500 млн долл. банком был получен контроль над ЗАО ГК «ДОН-Строй», общий долг которого перед ВТБ оценивался в 80 млрд руб. С учетом получения земельных участков в Подмосковье в рамках погашения долга Объединенной промышленной корпорацией и ранее начатых собственных девелоперских проектов перед ВТБ открывается неплохая перспектива создания мощного единого холдинга в этой сфере.

Часть активов ГК «ДОН-Строй» перешла другому кредитору – Сбербанку, долг перед которым составлял 20 млрд руб. Всего же Сбербанку с начала кризиса перешло около 2 млн кв. м готовой и строящейся недвижимости у целого ряда компаний, включая Capital Group, компанию «Кейстоун», Coalco. Холдинг «МИЭЛЬ» в счет погашения долга готов уступить Сбербанку около 20% своих земель в Подмосковье.

Примером интенсивных изменений в структуре капитала служит ГК «ПИК».

В апреле 2009 г. ее блок-пакет на безденежной основе получила компания «Нафта Москва» за обещание помочь с реструктуризацией долга в размере 49 млрд руб. Основным кредитором ГК «ПИК» является Сбербанк (15,84 млрд руб.), дочерняя компания которого – «Сбербанк Капитал» – получила мандат на реструктуризацию кредитов «ПИК». Не исключен вариант кредитования Сбербанком покупателя пакета акций, принадлежащего компании «Нафта Москва», который та оценила в 1 млрд долл.

Летом 2010 г. ГК «ПИК» приняла решение о выпуске дополнительных акций в размере 20% увеличенного капитала при выборе организатором размещения «ВТБ Капитал». При этом входящее в группу ООО «ПИК-Девелопмент» было признано банкротом, а московское правительство подготовило несколько исков к ЗАО «ПИК-Регион» на общую сумму около 1 млрд руб. в связи с нарушением компанией договоренностей о строительстве социального жилья в Подмосковье в части оформления прав собственности на квартиры и строительства соответствующего объема жилья. Определенное влияние на выстраивание новой структуры девелопмента и жилищного строительства окажут переход под контроль ВТБ Банка Москвы и возможная смена собственника активов компании «Интеко», которая погасила основную часть долга в 2009 г.¹

В июне 2010 г. приняты новые поправки в закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» № ФЗ-214, согласно которым запрещены все «левые» схемы привлечения средств населения, кроме договоров долевого участия, облигаций и жилищно-строительных кооперативов. Кроме того, застройщики освобождены от необходимости уплачивать НДС при заключении договора участия в долевом строительстве. По оценкам экспертов, это увеличило долю новостроек, реализующихся в рамках механизмов, предусмотренных ФЗ-214, в Москве с 8 до 36%.

Созданный в 2008 г. Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (Фонд РЖС) за 2009–2010 гг. провел всего 24 аукциона и продал 41 участок, в том числе по 10 – в Москве и Московской области, 9 – в Приморском крае, 4 – в Воро-

¹ Информационно-аналитический бюллетень «RWAY». № 186 (сентябрь 2010 г.). С. 138–143.

нежской области, 3 – в Тюменской области, по 2 – в Новгородской и Саратовской областях. Всего продано в собственность и сдано в аренду около 450 га земли¹.

В итоге в целом по России системных изменений рыночной ситуации к лучшему в части предложения жилья в течение двух лет с начала кризиса не произошло, что подтверждает следующая прямая цитата из утвержденной в декабре 2010 г. федеральной целевой программы (ФЦП) «Жилище»:

«Основными проблемами в сфере жилищного строительства наряду со все еще слабо развитой конкуренцией среди застройщиков и чрезмерными административными барьерами в отношении доступа застройщиков на рынок жилищного строительства, получения земельного участка и разрешения на строительство остаются проблемы отсутствия земельных участков, обустроенных инженерной инфраструктурой, механизмов привлечения частных инвестиционных и кредитных ресурсов в строительство и реконструкцию инженерной инфраструктуры, а также непрозрачные и обременительные для застройщика условия присоединения к системам инженерной инфраструктуры. В подавляющем большинстве городов отсутствуют надежные механизмы финансирования и реализации проектов по обеспечению земельных участков инженерной инфраструктурой, средства на строительство объектов социальной инфраструктуры, необходимые для обеспечения комплексного освоения и развития территорий. Банковский сектор не имеет необходимых инструментов, позволяющих с приемлемым уровнем риска кредитовать проекты развития инженерной и социальной инфраструктуры, что приводит к увеличению сроков и удорожанию стоимости строительства жилья. Существующая практика решения проблемы развития инженерной инфраструктуры в целях жилищного строительства и инженерно-технического обеспечения построенных объектов главным образом основана на установлении платы за подключение к сетям инженерно-технического обеспечения и технологическое присоединение, а также на выполнении застройщиками технических условий для присоединения к этим системам, что влечет увеличение стоимости 1 кв. метра жилья»².

Программа «Жилище» ориентирована на то, чтобы в целях повышения доступности жилья деятельность коммерческих застройщиков сочетать с поддержкой строительства жилья индивидуальными застройщиками и жилищными некоммерческими объединениями граждан. Формирование различных моделей государственно-частного партнерства в жилищном строительстве должно предусматривать не только использование механизмов по возмещению затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на обеспечение земельных участков инженерной инфраструктурой (совокупность объектов, в том числе трубопроводов и иных объектов, обеспечивающих тепло-, газо-, электро- и водоснабжение, а также водоотведение и очистку сточных вод в границах территории муниципального образования) в целях жилищного строительства, но и использование механизмов поддержки развития социальной инфраструктуры микрорайонов массовой жилой застройки в целях комплексного решения проблемы.

Однако приоритетным механизмом в решении жилищных проблем по-прежнему остается ипотека, о чем свидетельствует новая «Стратегия развития ипотечного жилищ-

¹ www.fondrgs.ru

² Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011–2015 годы. Утверждена Постановлением правительства РФ от 17.12. 2010 г. № 1050.

ного кредитования в Российской Федерации до 2030 года», утвержденная распоряжением правительства РФ от 19.07.2010 г. № 1201-р.

Если же говорить о краткосрочных перспективах жилищной политики на ближайшие год-два, то стоит отметить следующие моменты.

До конца 2011 г. должны быть обеспечены жильем все семьи ветеранов войны и военнослужащих, уволенных в запас. Исходя из послания президента страны Федеральному Собранию РФ можно ожидать разрешения использовать на регулярной основе средства материнского капитала на погашение ипотечных кредитов до достижения ребенком возраста трех лет, а также предоставления бесплатных земельных участков под строительство при рождении третьего и последующего ребенка.

Гораздо большее значение может иметь переход к предоставлению земельных участков под застройку жильем эконом-класса на основе так называемых понижающих (голландских) аукционов, когда победителем признается застройщик, обязавшийся продавать жилье по максимально низкой цене.

Такой подход содержится в одобренной Минрегионом в августе 2010 г. Концепции снижения рыночной стоимости жилья, в которой после нескольких лет реализации приоритетного национального проекта по жилью наконец-то признается неизбежность повышения конечной цены жилья для потребителя вследствие проведения земельных аукционов, где побеждает игрок, предложивший наибольшую цену, с последующим бременем затрат на подготовку градостроительных и землеустроительных документов ввиду отказа от этого со стороны муниципалитетов.

Внедрение такой схемы, содержащей потенциал снижения цен на жилье эконом-класса на 20–25%, требует тщательной селекции его покупателей, поскольку предполагается, что приобретать его должны только лица, признанные нуждающимися в улучшении жилищных условий, или категории, перед которыми государство имеет обязательства, при введении определенных ограничений на распоряжение этим жильем.

Разумеется, говорить о конкретных параметрах данного механизма и его последствиях станет возможным не ранее принятия соответствующего закона, а также многочисленных поправок в Градостроительный, Земельный, Жилищный, Налоговый кодексы и другие нормативно-правовые акты¹.

6.5.5. Перспективы развития рынка жилья

Переходя к оценке вариантов дальнейшего развития, в качестве обобщения стоит отметить, что наметившиеся после завершения к лету 2009 г. острой фазы кризиса на рынке недвижимости признаки стабилизации на вторичном рынке городского жилья в России в полном соответствии с динамикой макроэкономических и финансовых показателей закономерно обусловили его переход в фазу стагнации.

Для рынка подавляющего большинства городов в 2010 г. была характерна депрессивная стабилизация с отставанием роста цен на жилье от темпов инфляции. Небольшими исключениями на этом фоне выступали Москва и Новосибирск, где отмеченный рост цен в номинальном выражении (9–10%) обеспечил их символическое повышение в реальном выражении.

Ранее сделанные прогнозы динамики цен на жилье на 2009–2010 гг. подтвердились. Как и предполагалось, в 2010 г. произошла стабилизация цен. В отличие от кризиса

¹ Информационно-аналитический бюллетень «RWAY». № 186 (сентябрь 2010 г.). С. 61, 172.

1998–1999 гг., форма ценового тренда которого имела вид U, в текущем кризисе начало роста цен ожидалось в 2011–2012 гг., причем не столь быстрый, как в 2000–2001 гг. (форма тренда – L).

Прогноз на 2011 г. и далее выполнен по модели, учитывающей зависимость темпов роста цен от темпов роста среднедушевых доходов для различных типов рынка^{1,2}.

Темпы роста реальных доходов населения и ожидаемая инфляция взяты из Среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ на 2011 г. и на 2012–2013 гг.³ и соответствующих региональных прогнозов. Из приведенных в них данных следует, что в среднесрочном периоде в соответствующие прогнозы в большинстве регионов заложены показатели, близкие к среднероссийским⁴, за исключением Пермского края⁵.

Тип рынка на 2011 г. принят для Москвы и Новосибирска – развивающийся, для Санкт-Петербурга, Московской области и Владимира – стабильный в 1-м полугодии и развивающийся во 2-м полугодии. Для Перми с учетом меньшего роста реальных доходов, а также более высокой инфляции (которая снижает склонность населения к расходованию сбережений) принят тип рынка – стабильный.

В результате расчетов получено, что в Москве и Новосибирске рост цен в номинальном выражении в 2011 г. составит около 15%, в Московской области, Санкт-Петербурге и Владимире – 6–10%, в Перми – около 2% (рис. 12).

Отметим, что рассчитанный по модели и приведенный на рисунке прогноз на 2011–2013 гг. является сглаженным. При этом сохраняется ранее сделанный прогноз повышенной волатильности цен, вследствие чего в течение 4–6 месяцев месячные темпы роста цен могут отклоняться от средних вверх и вниз на 1–2 п.п., вплоть до отрицательных значений.

Объем продаж на вторичном рынке сохранится на уровне предкризисных значений 2006–2007 гг., на первичном – восстановится до уровня 2007 г. Объем ввода жилья прекратит снижаться и к концу года несколько вырастет.

Вместе с тем необходимо отметить, что на состояние рынка жилья в России в 2011 г. существенное влияние может оказать динамика макроэкономических показателей, которая продолжает находиться в тесной зависимости от ситуации на мировых товарных и финансовых рынках.

¹ Стерник Г.М., Стерник С.Г. Типология рынков недвижимости по склонности к образованию ценовых пузырей //Имущественные отношения в РФ. 2009. № 8 (95). С. 18–28.

² Стерник Г.М. Методика прогнозирования цен на жилье в зависимости от типа рынка //Имущественные отношения в РФ. 2011. № 1. С. 43–47.

³ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов. – http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20100923_07. Показатели уточненного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2011–2013 годы. - http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20101217_03.

⁴ По приросту ВВП: 3,2–4,6% (РФ – 3,4–4,2%), по приросту промышленного производства: 3,4–4,2% (РФ – 3,2–4,2%), по приросту розничного товарооборота: 4,5–6,3% (РФ – 4,5–6,3%), по приросту инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования: 3,5–4,1% (РФ – 8,8–8,1%), по темпам инфляции – 6,5–5,0% (РФ – 6,0–5,0%), по приросту реальных располагаемых доходов населения: 2,9–4,5% (РФ – 3,2–4,7%).

⁵ Исходные условия для формирования вариантов развития экономики Пермского края на период до 2012 г. (основные сценарные условия). – <http://www.gorodperm.ru>. В них предусматриваются замедленный темп прироста реальных доходов населения (2%) и более высокая инфляция на региональном уровне (12,5%).

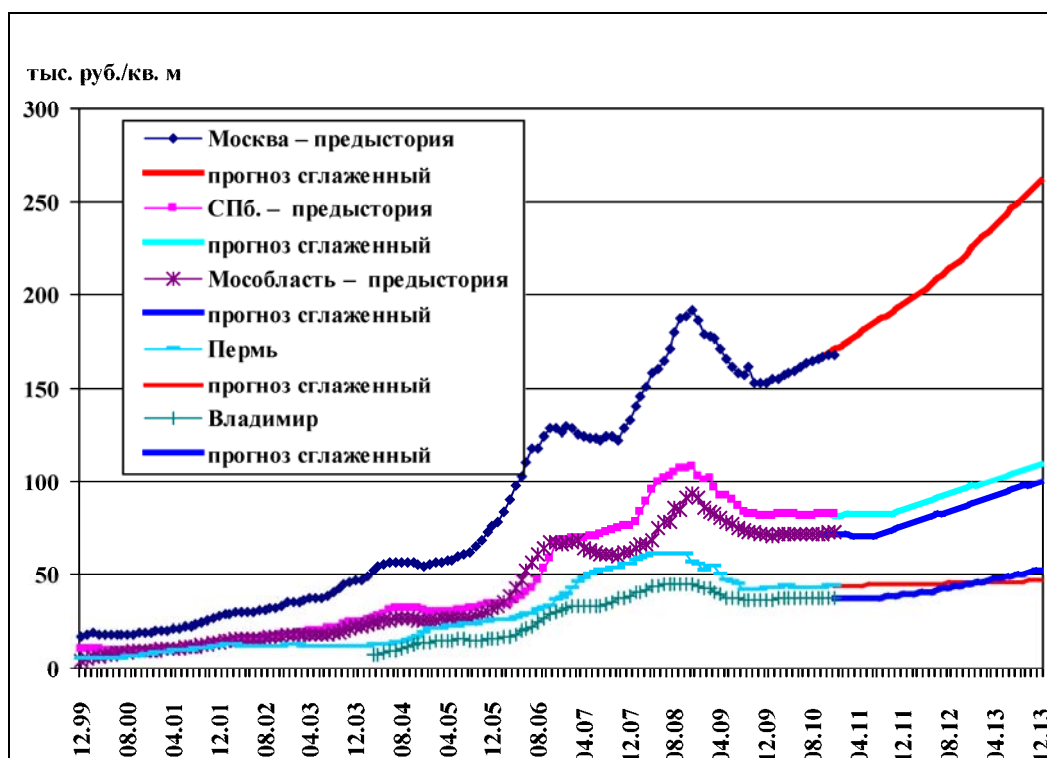


Рис. 12. Прогноз рублевых цен предложения на вторичном рынке жилья в некоторых городах России

Если в конце 2010 г. негативные предпосылки для российской экономики создавал отток капитала частного сектора, который, несмотря на некоторое уменьшение по сравнению с 2009 г. в основном пришелся на IV квартал, то значительное повышение мировых цен на нефть в связи с событиями на Ближнем Востоке создает известные предпосылки для более быстрого восстановления российского рынка недвижимости. Дополнительным фактором в пользу этого предположения может быть приближение очередного политического цикла 2011–2012 гг. с перспективами роста бюджетных расходов и доходов некоторых групп населения. Однако ориентация властей на то, чтобы исключить появление нового ценового пузыря на рынке недвижимости, делает маловероятным повторение сценария «ипотечно-нефтяного» роста, подобного сценарию в 2005–2007 гг.

6.5.6. Жилищное кредитование

В 2010 г., по данным ЦБ РФ, выдано 301 035 ипотечных жилищных кредитов (ИЖК) на сумму 378 933 млн руб. при остаточной задолженности на 1 января 2011 г. 1 127 834 млн руб. Объем ипотечных жилищных кредитов, выданных в 2010 г., составляет 58% от объема кредитов, выданных в 2007 г., и в 2,48 раза превосходит объем кредитов, выданных в 2008 г. Напротив, остаточная задолженность по ипотечным жилищным кредитам на 1 января 2011 г. уже превысила остаточную задолженность на 1 января 2008 г. и на 1 января 2009 г. Объем выданных жилищных кредитов (ЖК) в целом в 2010 г. составил 437 030 млн руб., или 395 515 кредитов, при остаточной задолженности на 1 января 2011 г. 1 295 006 млн руб.



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 13. Динамика выдачи кредитов физическим лицам за квартал

Объем предоставленных за 2010 г. ипотечных жилищных кредитов составил 0,85% от годового значения ВВП против 1,59% за 2008 г. (рис. 14). Задолженность по ипотечным жилищным кредитам на 1 января 2011 г. составила 2,53% от ВВП 2010 г., что несколько меньше, чем соответствующая величина – 2,59% – за 2008 г.

По данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, количество обременений жилых помещений ипотекой в РФ, зарегистрированных в 2010 г. в Едином государственном реестре прав, составило 733 090 актов.



Источник: данные Росстата.

Рис. 14. Динамика ипотечного жилищного кредитования в % от ВВП

В 2010 г. имел место устойчивый рост остаточной задолженности по предоставленным в рублях ИЖК (рис. 15). Наряду с этим в IV кв. 2010 г. снизилась доля просроченной задолженности в остаточной задолженности по рублевым ИЖК с 2,83% в III кв. до 2,48% в IV кв., при этом в декабре 2010 г. несколько снизилась также и величина просроченной задолженности с 26,1 млрд руб. до 23,5 млрд руб. Напротив, остаточная задолженность по ИЖК в иностранной валюте в III кв. и IV кв. 2010 г. снизилась со 192,4 млрд руб. до 179,9 млрд руб., а доля просроченной задолженности в остаточной задолженности в иностранной валюте выросла с 6,31% (12,5 млрд руб.) в конце IV кв. 2009 г. до 10,4% (18,0 млрд руб.) в конце IV кв. 2010 г. (рис. 15).



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 15. Динамика остаточной и просроченной задолженностей по ипотечным жилищным кредитам

В 2010 г. выросла как сама величина остаточной задолженности по ИЖК, не имеющим просроченных платежей, так и ее доля в общей сумме задолженности (табл. 32). Положительным является также снижение к концу 2010 г. доли задолженности дефолтных ИЖК с просроченными платежами свыше 180 дней в общей сумме задолженности до 5,11% (табл. 32).

Таблица 32

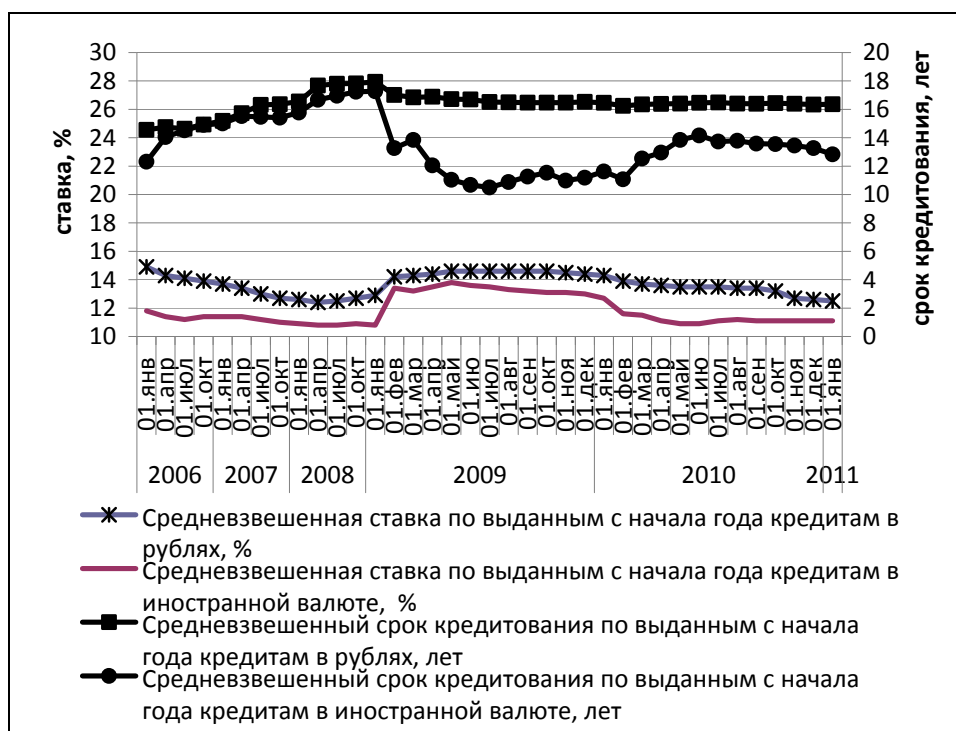
**Группировка задолженности по ипотечным жилищным кредитам
по срокам задержки платежей**

Общая сумма задолженности по ИЖК	в том числе:								
	без просроченных платежей		с просроченными платежами от 1 до 90 дней		с просроченными платежами от 91 до 180 дней		с просроченными платежами свыше 180 дней		
	в млн руб.	в % к общей сумме задолженности	в млн руб.	в % к общей сумме задолженности	в млн руб.	в % к общей сумме задолженности	в млн руб.	в % к общей сумме задолженности	
2010									
01 фев	1 008 450	864 947	85,77	73 516	7,29	17 648	1,75	52 339	5,19
01 мар	1 005 629	859 411	85,46	75 221	7,48	17 699	1,76	53 298	5,3
01 апр	1 006 838	858 532	85,27	76 922	7,64	17 720	1,76	53 664	5,33
01 май	1 013 685	867 308	85,56	74 709	7,37	19 767	1,95	51 901	5,12
01 июн	1 025 020	874 137	85,28	76 159	7,43	18 860	1,84	55 864	5,45
01 июл	1 033 813	883 910	85,5	76 502	7,40	16 024	1,55	57 377	5,55
01 авг	1 042 163	900 012	86,36	68 574	6,58	15 737	1,51	57 840	5,55
01 сен	1 055 983	905 400	85,74	74 975	7,10	14 467	1,37	61 141	5,79
01 окт	1 069 618	916 342	85,67	77 119	7,21	14 012	1,31	62 145	5,81
01 ноя	1 086 204	941 847	86,71	67 671	6,23	14 555	1,34	62 131	5,72
01 дек	1 105 023	953 524	86,29	74 700	6,76	14 365	1,3	62 434	5,65
2011									
01 янв	1 127 834	990 578	87,83	66 767	5,92%	12 857	1,14	57 632	5,11

Источник: данные ЦБ РФ.

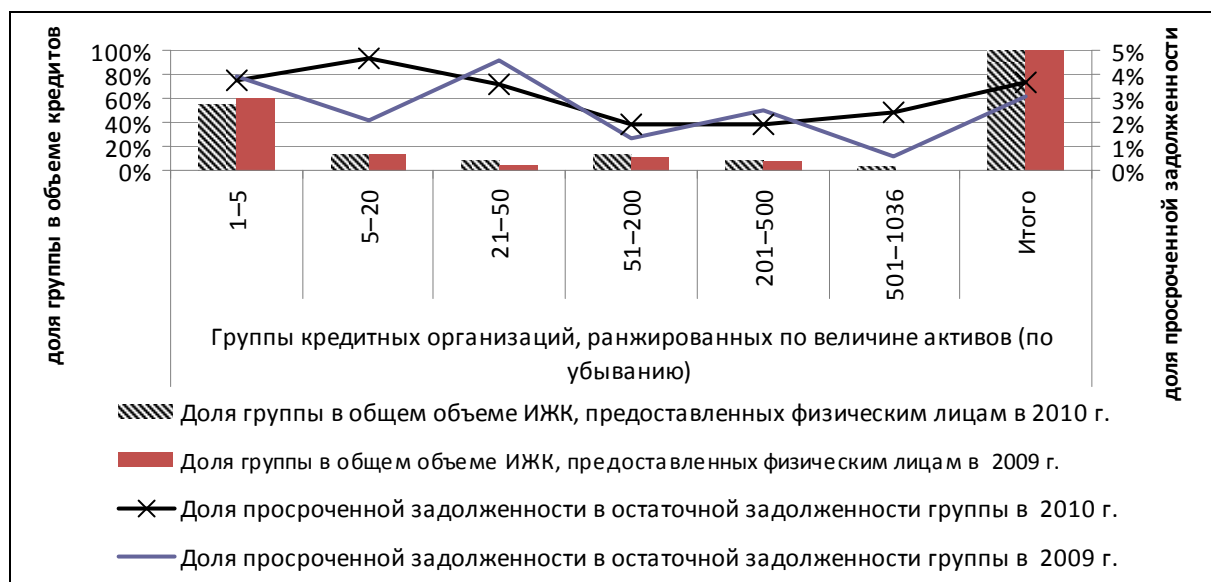
На протяжении 2010 г. средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в рублях снизилась с 14,3% до 12,5% (рис. 16). Средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте снизилась в первой половине 2010 г. с 12,7% до 11,1% и осталась практически неизменной до конца года.

Средневзвешенный срок кредитования по выданным с начала года ИЖК в рублях варьировал на протяжении 2010 г. между 16,5 и 16,2 года, в то время как средневзвешенный срок кредитования по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте первоначально вырос от 11,1 до 14,2 года, а затем снизился до 12,8 года (рис. 16).



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 16. Средневзвешенные данные по ипотечным жилищным кредитам, выданным с начала года, в рублях и иностранной валюте



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 17. Динамика объемов выданных ипотечных жилищных кредитов и просроченной задолженности по группам кредитных организаций, ранжированных по величине активов

Существенное увеличение в 2009 г., до 60,82%, доли пяти кредитных организаций с наибольшими активами в общем объеме предоставленных за год ИЖК, сменилось в 2010 г. снижением этой величины до 54,18% и некоторым перераспределением объемов между остальными группами (рис. 17). Если в 2009 г. наибольшую долю просроченной задолженности имела третья группа (4,56%), то 2010 г. показал, что наиболее рискованный портфель ИЖК у второй группы (4,65%).

В 2010 г. продолжали снижаться доли ИЖК в иностранной валюте в объеме выданных за квартал ипотечных жилищных кредитов и в остаточной задолженности ИЖК (рис. 18): в объеме – от 6,25% в IV кв. 2009 г. до 4,03% в IV кв. 2010 г., и в задолженности – от 19,6% в IV кв. 2009 г. до 15,95% в IV кв. 2010 г. Несмотря на это, снижение доли просроченной задолженности ИЖК в иностранной валюте от суммарной просроченной задолженности в начале года (39,06%) сменяется к концу года подъемом (43,42%).



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 18. Соотношение ипотечных жилищных кредитов в рублях и иностранной валюте

За три квартала 2010 г. АИЖК рефинансировало 34,167 тыс. ипотечных кредитов на общую сумму в 37,1 млрд руб., что составляет 18,2% в количественном и 15,8% в денежном выражении от всех выданных в этот период ипотечных кредитов.

За 2008 г. доля АИЖК на рынке рефинансирования ипотечных жилищных кредитов составила 26,69%, а в 2009 г. уже 35,78%. В первой половине 2010 г. АИЖК доминировало на рынке рефинансирования, его доля составила 75,53%.

По данным АИЖК на 1 декабря 2010 г., минимальная средняя ставка по рефинансированным АИЖК кредитам, соответствующим Стандартам АИЖК, составила 10,85% в Приволжском федеральном округе, а максимальная – в Северо-Кавказском федеральном округе – 11,42% (табл. 33). Средневзвешенный срок рефинансированных АИЖК кредитов варьировал по федеральным округам от 16,2 лет до 19,3 лет. Средняя величина ипотечного кредита, рефинансированного АИЖК, составляет 1011 тыс. руб.

Таблица 33

**Отдельные показатели рынка ипотечного жилищного кредитования
в разрезе федеральных округов по состоянию на 01.12.2010 г.***

	Россия	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДФО
Количество рефинансированных кредитов, шт.	36 423	4 315	3 766	1 413	379	12 486	4 379	8 367	1 318
Рефинансировано АИЖК, млн руб**.	36 824,8	4 938,5	4 258,0	1 615,3	452,3	11 409,2	4 423,8	8 099,9	1 627,8
Средневзвешенный срок рефинансированных АИЖК кредитов, лет**	16,8	17,3	16,2	17,3	19,3	17,2	16,3	16,2	16,8
Средняя ставка по рефинансированным АИЖК кредитам, %**	10,99	11,18	10,89	11,13	11,42	10,85	11,30	10,90	11,24

* накопленным итогом с начала года

** по стандартным продуктам АИЖК

Источник: ОАО «АИЖК».

После падения объемов ипотечного жилищного кредитования и рефинансирования в 2008 г. минимум доли кредитов, рефинансированных АИЖК, в общем объеме задолженности по ипотечным жилищным кредитам пришелся на конец 2008 г. Начиная с этого момента доля АИЖК растет и в III кв. 2010 г. составила 15,4% (рис. 19).

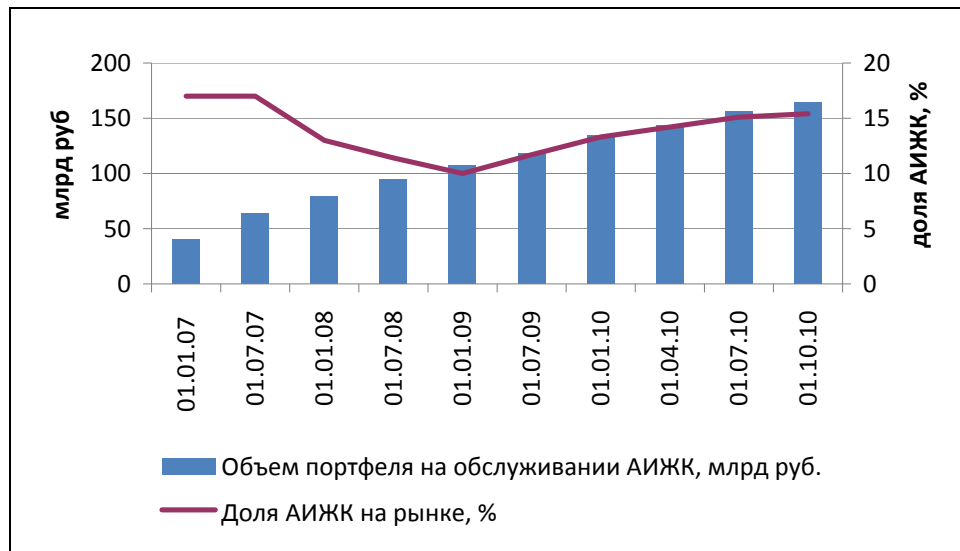
На 1 ноября 2010 г. АИЖК рефинансировало 4119 ипотечных кредитов, выданных по программе «Военная ипотека», на общую сумму около 8 млрд руб., а также 828 кредитов с использованием материнского капитала – на общую сумму более 936 млн руб.

В начале 2011 г. президент подписал закон, позволяющий использовать материнский капитал на погашение ипотечного кредита всем женщинам, имеющим второго ребенка, независимо от того, достиг ли он трехлетнего возраста. Кроме того, в соответствии с новым законом с 2011 г. семьи, имеющие детей, получают возможность использовать средства материнского капитала на погашение ипотечных кредитов, полученных как до, так и после 31 декабря 2010 г.

Принятая летом минувшего года «Стратегия развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года» показывает, что решение жилищных проблем по-прежнему связывается с ипотекой. Она рассматривается как один из инструментов регулирования цен на недвижимость, имеющий следующие ориентиры:

- срок предоставления кредитов до 30 лет;
- фиксированная процентная ставка на уровне индекса потребительских цен плюс 2-3%;
- первоначальный взнос в размере не менее 30% (в случае отсутствия ипотечного страхования);

- доля кредитов с ипотечным страхованием и первоначальным взносом 10% не должна превышать 1/5;
- порядок погашения кредитов должен предусматривать возможность применения гибких схем управления задолженностью.



Источник: данные Русипотеки.

Рис. 19. Доля кредитов, рефинансированных АИЖК, в общем объеме задолженности по ипотечным жилищным кредитам

Количественные параметры стратегии предполагают, что, пройдя через три этапа (восстановления до докризисного уровня (2010–2012 гг.), полного восстановления и выхода на устойчивые темпы роста (2013–2020 гг.), полного насыщения (2021–2030 гг.)), рынок ипотеки к 2030 г. должен быть доступен для 60% российских семей (в 2009 г. – 17%) при задолженности по ипотечным кредитам в 15,5% ВВП. Основными препятствиями на пути реализации указанной стратегии являются дефицит финансовых ресурсов формирования ипотеки и реальные объемы ввода жилья. Достаточно указать на то, что фигурирующая в ФЦП «Жилище» величина в 90 млн кв. м в 2015 г. требует увеличения объемов ввода более чем в полтора раза по сравнению с фактическими, но и она весьма далека от такого ориентира, как ежегодный ввод по 1 кв. м жилья на каждого жителя страны.

6.6. Военная экономика и военная реформа в России

С финансово-экономической точки зрения для военной организации РФ 2010 г. начался в условиях необычно раннего (4.12.2009 г.) доведения до главных распорядителей бюджетных средств такой важной информации, как «лимиты бюджетных обязательств на 2010 г.», что, в принципе, позволяло всем силовым ведомствам заблаговременно довести соответствующие обязательства до получателей бюджетных средств. Однако и в 2010 г. по-прежнему намеченные объемы и сроки работ срывались, планы на ходу менялись, цены на продукцию военного назначения росли.

Неупорядоченными выглядят и военно-экономические процессы прошедшего года, осуществлявшиеся силовыми ведомствами и руководством их войск (сил). Это более всего относится к Министерству обороны, продолжившему собственную реорганиза-

цию и одновременно переход Вооруженных сил (ВС) РФ к некоему «новому облику». Документ об этом «облике», который был бы доступен для его анализа обществом, не публиковался, а озвучиваемые представления о нем в течение года все время менялись. За прошедшее время по рассматриваемым проблемам был принят и опубликован ряд официальных правовых документов. Прежде всего это новая Военная доктрина РФ¹, развивающая отдельные положения Стратегии национальной безопасности РФ². Был и ряд заявлений высших должностных лиц военной организации государства (ВОГ), опубликованных в СМИ. Оценка достижений в придании ВОГ «нового облика» к началу года и уточнение задач на год, стоящих перед ВС РФ, содержались в выступлении Верховного главнокомандующего и других участников Коллегии Минобороны, проведенной 5 марта. Вот что прозвучало в интервью начальника Генштаба Н. Макарова: «Сегодня сформировано 85 бригад. Все они находятся в постоянной готовности... Они полностью укомплектованы личным составом, вооружением и военной техникой»³. Однако достичь «полной» укомплектованности бригад, а потом и поддерживать ее в 2010 г. не удалось по причине нехватки юношей, готовых к призыву и желающих служить. А к концу года окончательно выяснилось, что полностью укомплектовать все должности не удастся и в предстоящие годы. Неточной была и высказанная Макаровым характеристика экономических аспектов комплектования армии: «Наилучший вариант – иметь полностью контрактную армию. Но такое финансовое бремя государство пока не потянет»⁴.

Наибольшие преобразования произошли в верхнем эшелоне войсковой иерархии. С опережением установленных сроков количество военно-административных округов сокращено с недавних 6 до 4, создано соответствующее им количество оперативно-стратегических командований (ОСК). Всё это сопровождается переменой мест дислокации организационных структур, расходами на перемещение личного состава, на обеспечение служебной деятельности и жизнеобеспечение. Но искать величину этих расходов в федеральном бюджете бесполезно из-за несовершенства бюджетной классификации и засекреченности военных расходов.

Заметным событием для ВС РФ стали завершение расформирования воинских частей сокращенного состава, перевод всех остальных в категорию «постоянной готовности» с переходом основной части ВС РФ от дивизионной структуры к более мобильной – бригадной. Такие изменения привели к тому, что остались «за штатом» не обеспеченные жильем «лишние» офицеры. Однозначно положительной оценки бригадных структур нет. Наиболее мобильный род войск – ВДВ сохранил в своем составе дивизии. Однако критические суждения о нововведениях зачастую замалчиваются.

Еще опаснее то, что в 2010 г. продолжалась дезинформация и гражданского общества, и военнослужащих, и даже высшего военно-политического руководства страны. Примером дезинформации, имеющим далеко идущие последствия, остается утверждение о том, что соотношение расходов на содержание войск и их боевую подготовку, с одной стороны, и расходов на развитие ВС, точнее, на развитие вооружений и военной

¹ Указ Президента РФ от 05.02.2010 г. и утвержденная им Военная доктрина РФ // Независимое военное обозрение. 2010. 12–18 февраля (№ 05).

² Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 и утвержденная им Стратегия национальной безопасности РФ // Красная звезда. 2009. 20–26 мая (№ 88).

³ Там же.

⁴ Там же.

техники – с другой, в РФ якобы не соответствует опыту большинства современных государств. Бывший начальник Генштаба Ю. Балуевский несколько лет назад, когда Россия тратила на оснащение своих войск вооружением и военной техникой (ВВТ) почти 30% общих расходов на оборону, заявил¹: «Весь мир развивается по схеме: около 60% идет на приобретение вооружения, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы и где-то процентов 30–40 – на денежное довольствие и вопросы, связанные с материальным обеспечением и боевой подготовкой войск». Это высказывание раскрыло аргументацию решения, принятого 25 июня 2005 г. Советом безопасности РФ, который, как выяснилось позже, поставил задачу «изменения соотношения расходов на текущее содержание и техническое оснащение Вооруженных сил в сторону последних и выйти к 2011 г. на уровень 50:50, а к 2015 г. – 30:70 в пользу технического оснащения»².

Однако в тот период времени, о котором говорил Ю. Балуевский, на развитие и закупку вооружений выделялось, например, в США 36,2% общих расходов на оборону; в Великобритании – 30,4%, во Франции – 36,2%, в Германии – 24,2%³. Иными словами, по этому показателю РФ не «выпадала» из параметров, характерных для передовых в военном отношении государств. И в последовавшие годы зарубежные страны не увеличивали долю расходов на вооружение. Например, в США по годам за период с 2005 по 2010 г. на содержание и боевую подготовку войск было ассигновано 62,1, 64,2, 61,7, 58,6, 63,1% общих расходов на оборону. О таких соотношениях регулярно сообщает издание Министерства обороны РФ⁴. Однако военачальники и чиновники игнорируют материалы даже собственных аналитиков.

При заявленной «оптимальной» общей численности ВС в 1 млн человек, из которых 150 тыс. – офицеры, а еще около 150 тыс. – сержанты и специалисты-контрактники, появилась потребность укомплектования более чем 700 тыс. должностей солдатами и матросами, служащими по призыву, что было, на наш взгляд, следствием исходного ошибочного утверждения, которое повлекло за собой ложное представление о нехватке у России средств на переход к добровольной контрактной армии. «Вернулись» к комплектованию по призыву, что означало не только принуждение, не только ограничение военнослужащих во многих правах и свободах, но и исключительно низкий уровень денежного довольствия (ДД). Вместо 1,2 средней зарплаты (СЗП) в стране, что, как показали ранее проведенные исследования ИЭП им. Е.Т. Гайдара, включавшие результаты опросов граждан призывного возраста⁵, было бы достаточно для добровольного подписания контракта, солдатам, служащим по призыву, выплачивают в 40 раз меньшую сумму. Такой подход к делу противоречит интересам большинства граждан. Но он устраивает две главные группировки армейских (и околоармейских) коррупцио-

¹ Российская газета. 2005. 1 ноября (№ 245). URL: <http://www.rg.ru/2005/11/01/baluevsky.html>.

² Заключение Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности на Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». № 3.5-07/1681 от 30.11.2010 г.

³ Объективная информация по военным вопросам, включая транспарентность военных расходов: Доклады Генерального секретаря ООН № А/59/192 и А/60/159, 2004 г.

⁴ Коротченко В. Проект военного бюджета США на 2010 финансовый год // Зарубежное военное обозрение. 2009. № 11.

⁵ Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом / Под ред. Е.Т. Гайдара и В.И. Цымбала: Научные труды № 39Р. М.: ИЭПП, 2002; Проблемы и практика перехода военной организации России на новую систему комплектования/ Под ред. Е.Т. Гайдара и В.И. Цымбала: Научные труды № 75Р. М.: ИЭПП, 2004.

неров: 1) тех, которые наживаются на страхе граждан перед армией и на их желании уклониться от призыва; 2) тех, которые наживаются на «откатах» и иных правонарушениях при распределении огромных средств, выделяемых за завесой секретности на НИОКР и закупки вооружений.

6.6.1. Проблема комплектования армии

В 2010 г. в призывной возраст вступили около 700 тыс. юношей 1992 г. рождения, когда рождаемость в РФ упала по сравнению с 80-ми годами более чем вдвое. А в предстоящие годы их будет лишь чуть более 600 тыс. По опыту прошлых лет 1/3 этого количества не могут быть призваны в армию по состоянию здоровья. Кроме того, общее количество мест для поступающих в высшие учебные заведения РФ составляет около 1 млн (приблизительно половина – для юношей), т.е. практически каждый юноша, окончивший среднюю школу, в принципе, может поступить в вуз и до его окончания получить отсрочку от призыва. На проблему комплектования армии влияет также стремление многих россиян, сохраняя российское гражданство, проживать и работать за пределами РФ.

Следовательно, основным призывным контингентом (ПК) сейчас становятся проживающие в РФ лица, получавшие отсрочки ранее. Основная масса – бывшие студенты. Именно поэтому среди призываемых растет количество лиц с высшим образованием: весной 2009 г. их было 31 тыс. (из 305,5 тыс. призванных), осенью 2009 г. – 43 тыс. (из 271 тыс.), весной 2010 г. – 45 тыс. (из 270,6 тыс.), осенью 2010 г. – 44 тыс. (из 278,8 тыс.).

Резерв ПК, численность которого начальник ГОМУ оценил недавно величиной 3 млн человек, в ближайшие год-два иссякнет. Приведенные выше данные позволяют оценить не только трудности (сейчас) и отсутствие возможностей (в ближайшие годы) укомплектовать 700 тыс. должностей по призыву, но и криминогенный потенциал системы призыва.

Для этого начнем с экономической мотивации потенциальных «взяткодателей». При средней зарплате (СЗП) по стране около 19 000 руб./мес. и возможности «зарабатывать» в армии всего лишь 500 руб./мес. (денежное довольствие) + 3000 руб./мес. (другие виды довольствия) каждый военнослужащий (его семья) теряет за год службы $(19 - 0,5 - 3) * 12 = 186$ тыс. руб. А семьи всех служащих по призыву потеряют около 130 млрд руб. Заметим, что ранее, когда в армию призывались в основном молодые люди, не имеющие высшего образования, в расчетах ИЭП им. Е.Т. Гайдара учитывалось, что их зарплата меньше СЗП (в среднем бралось 70%), но теперь, когда дело идет к поголовному призыву выпускников вузов, эту поправку можно не учитывать. Конечно же такое материальное обстоятельство (наряду со страхом перед «дедовщиной») толкает призывников и их родителей на поиск «услуги» по освобождению от призыва.

Теперь охарактеризуем интерес тех, кто «облегчает» получение освобождения от службы в рамках закона, и тех, кто делает это вопреки законодательству. По опыту прошлых лет рассылается около 1,4 млн повесток ежегодно. То есть по разным причинам (в том числе по коррупционным) выводятся из этой рассылки: $3 - 1,4 = 1,6$ млн лиц призывного возраста. Далее, если из 1,4 млн человек, получивших повестки, будет призвана половина, то это значит, что вторая половина, т.е. 0,7 млн, по каким-то причинам (тоже, возможно, коррупционным) будет освобождена от призыва. В сумме сейчас количество лиц, избежавших призыва в период призывной кампании, доходит до

1,6 + 0,7 = 2,3 млн. «Услуги» по освобождению юноши от призыва, оказываемые медиками, юристами и работниками военкоматов, оцениваются (по данным Военной прокуратуры, фонда ИНДЕМ и журналистским расследованиям) величинами от 300 тыс. руб. и более в мегаполисах, до 30 тыс. руб. на периферии¹.

Приняв в среднем сумму взятки равной 60 тыс. руб. для каждого избежавшего призыва, можно вычислить сугубо ориентировочное значение криминогенного потенциала: 2,3 млн * 60 тыс. руб. = 138 млрд руб. Это заметно превышает финансовые расходы бюджета, требуемые для перехода на добровольную службу по контракту. Они, по оценкам ИЭП им. Е.Т. Гайдара, не превышают 90 млрд руб., т.е. менее 1% общих расходов на оборону, которые по итогам 2010 г. составили 1276 млрд руб.² Ежегодное приращение расходов на оборону составляет около 20%, но оно направляется на закупки и НИОКР.

Таким образом, экономя на выплатах военнослужащим по контракту достойного денежного довольствия, государство фактически как бы изымает эти средства из бюджетов семей, отдавших солдата в армию. Это наиболее обездоленная часть общества. Одновременно коррупционеры отбирают у других граждан, пользующихся противоправной «услугой», приблизительно такую же сумму, которая потребовалась бы для добровольного комплектования армии.

Можно оценить, какой результат, значимый с сугубо военной точки зрения, получает государство при таком комплектовании. Официально известны следующие экспертные оценки Главного управления боевой подготовки (ГУБП) ВС РФ (см. исх. № 553/3/1211 от 16.09.2002 г.), сделанные по заказу Комитета по обороне Государственной Думы РФ. Исходя из эталонной боеспособности воина-«профессионала», т.е. военнослужащего, занимавшегося боевой подготовкой не менее 5 лет (она принята равной 1), специалисты так оценили уровень боеспособности других военнослужащих: после 6 мес. службы и боевой подготовки = 0,1; после 12 мес. службы = 0,3. Напомним в подтверждение этих оценок, что в ООН при межгосударственных сравнениях военных потенциалов государств военнослужащие, прослужившие менее полугода, вообще не засчитываются.

Тем не менее нынешние военачальники, не считаясь с приведенными выше оценками ГУБП и в то же время не давая официально других, утверждают, что для подготовки современного бойца достаточно 2–3 месяца.

По итогам весеннего призыва начальник ГОМУ утверждал: «Призывники апреля – мая этого года уже в июне принимали участие в оперативно-стратегическом учении «Восток-2010» и показали себя неплохо»³. Но о том же есть и другая информация: «При подготовке учений было принято очень простое решение – вопреки всем законам остановить увольнение, отправив сколько-нибудь знающих и умеющих солдат даже не участвовать в грядущих маневрах, а всего лишь готовить полигоны»⁴. Заверения о «достойном уровне боевой подготовки» нынешних солдат были развенчаны также

¹ Сайт МВД РФ, 27.10.2010: <http://mvd.rf.ru/news/49341> . – Дата обращения 07.02.2011 г.

² Отчет федерального казначейства об исполнении федерального бюджета РФ: http://www.roskazna.ru/store/reports_file571.xls. – Дата обращения 09.02.2011 г.

³ Александров А. Итоги призывной кампании // Красная звезда. 2010. 27 июля (№ 133); 28 июля – 3 августа (№ 134).

⁴ Гольц А. Готовим пушечное мясо // Военно-промышленный курьер. 10–16 ноября (№ 44).

мнением и нынешнего руководителя ГУБП и службы войск¹: «...есть один вопрос, на который никто пока не дал четкого ответа: как за один год подготовить из призывника умелого воина?». И добавил, что для боеспособной армии это в принципе невозможно сделать без современной учебно-тренировочной базы. А ее в войсках нет. Да и боеготовность воина важна не к концу срока службы, а ранее. В этих условиях, очевидно, командиры воинских частей и подразделений обрекаются на непрерывное обновление вверенного им личного состава (одних надо принимать и вводить в строй, других – готовить к увольнению). Нормальную боевую подготовку организовать трудно.

Оснащение таких воинов даже самым современным оружием ситуацию не спасает. Нет времени на его освоение, нет стимулов к бережному отношению к нему. Так что от армии, в которой основная часть личного состава служит только один год, должной боеспособности мы не имеем и вряд ли получим. Не случайно командующий ВДВ был вынужден выделить из состава вверенных ему войск 5 батальонов «первоочередного применения», укомплектовав их исключительно контрактниками. А по призыву граждане служат в остальных подразделениях дивизий ВДВ, что, по существу, делает их учебными.

Возможно, именно такой подход к организации военной службы и следовало бы узаконить, однако законодатели поступили иначе. Они поспешили скорректировать законоположение, согласно которому теперь в бой новобранцев можно посылать не после 6, а после 3 месяцев службы. Совсем недавно начальник ГОМУ говорил, что при сокращении срока службы до 1 года военнотружущие будут назначаться на должности, «не определяющие боеспособность войск». Теперь это означает, что таких должностей в нашей армии 70%. И вообще, категория должностей – «не определяющие боеспособность войск» – юридически не определена, ее произвольное употребление противоправно.

Все более актуальным в РФ, как и в других государствах, становится более общий вопрос – о предназначении призыва граждан. Для россиян ответ на него должен исходить из требований Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. Этот документ подчеркивает, что военные угрозы являются лишь частью общего перечня угроз России. И готовиться надо к парированию всех угроз. Собственно говоря, жизнь уже подводит нас именно к нетрадиционному пониманию использования граждан, призванных из народного хозяйства, для обеспечения национальной безопасности. Когда летом этого года на территории РФ случились пожары, ежедневно в их тушении и профилактике от возгорания участвовали от 8,5 до 10 тыс. военнотружущих и около 1 тыс. единиц военной спецтехники². Статья 59 Конституции РФ не утверждает, что обязанность по защите Отечества распространяется только на отражение агрессии. Поэтому все граждане РФ должны быть подготовлены к выполнению конституционной обязанности по защите Отечества. Но если для этого сохранять призыв, то он должен сводиться главным образом к краткосрочному, но практическому обучению основам обеспечения безопасности. Затем из прошедших такое начальное обучение можно будет отбирать наиболее достойных, приглашаемых служить далее на добровольной основе, за достойное вознаграждение и преференции. Так должны комплектоваться профессионалы по важнейшим видам обеспечения безопасности. Иначе останется низкий уро-

¹ Евневич В. Лазер в руках солдата // Военно-промышленный курьер. 2010. 4–10 августа (№ 30).

² Тихонов А. Не числом, а умением // Красная звезда. 2010. 17 августа (№ 148).

вень безопасности военной службы и низкий уровень боеспособности большинства военнослужащих¹.

Отдельная проблема, обострившаяся в 2010 г., касается командных кадров, непосредственно занимающихся личным составом. В зарубежных армиях это унтер-офицеры (уорент-офицеры) и сержанты. Специалисты единодушны: «Современные приемы ведения войны определяются не генералами: они в значительной степени зависят от командования, которое на тактическом уровне демонстрируют сержанты»².

В РФ до последнего времени был избыток офицеров и прапорщиков, которые якобы контролировали службу солдат, а на деле не могли выполнять и не выполняли подобных функций. Их сократили, ссылаясь на опыт других государств (более всего – США), в которых соотношение количества офицеров к количеству солдат якобы соответствует «норме» – 1:16. Но категорию уорент-офицеров, нужную армии не меньше, чем офицеры, наши реформаторы вообще «потеряли» из виду. И о хорошо подготовленных сержантах не подумали, в результате чего наша новая система комплектования и военной службы была обречена на провал. Хорошо подготовленных, условно говоря «профессиональных», сержантов в РФ еще нет. Их только начали готовить, и темпы подготовки крайне низки.

Вот почему на обеспечение порядка в казармах надежд нет.

Сомнительно, что справится с этой проблемой и особая категория офицеров-воспитателей, отвечающих за работу с личным составом. Они будут назначаться на эти должности в каждом подразделении, численность которого превышает 75 человек. Значит, их будет около 10 тыс. Появятся в армии еще военная полиция численностью более 20 тыс. и священнослужители. На их содержание и переход на новую форму одежды (около 25 млрд руб.), на оплату проезда родителей к местам службы призванных на военную службу (а это в разгар осеннего призыва превысило 10 тыс. человек), на ДОСААФ и т.д. у Минобороны деньги найдутся. Для перевода солдат на добровольную службу по контракту – «денег нет».

Не менее важная проблема, с которой Россия столкнулась в 2010 г., – подготовка обновленного офицерского состава. Сеть военных вузов, во многих отношениях сохранившаяся с советских времен, оказалась избыточной, и количество выпускников – тоже. Многим из них не нашлось свободных вакансий. Им временно предложили службу на сержантских должностях, правда, не ущемляя материально. Значительная часть выпускников предпочла демобилизоваться. Ушедших и уходящих в ближайшее время в отставку военнослужащих едва ли удастся обеспечить обещанным жильем и достойной пенсией.

6.6.2. Проблемы разработки, производства и поставок вооружения

Обеспечение войск всем необходимым еще больше, чем комплектование, усугубляется нерациональной закрытостью силовых ведомств и отсутствием гражданского контроля.

¹ Литовкин В. Опять призыв, опять проблемы // Независимое военное обозрение. 2010. 9–15 апреля (№ 13).

² Макдермот Р. Армия начинается с сержанта // Военно-промышленный курьер. 2010. 14–20 апреля (№ 14).

С экономической точки зрения анализироваться должен весь перечень предметов военного снабжения (ПВС): и огромная номенклатура средств, ранее поступавших в войска через тыл ВС, и вооружение и военная техника (ВВТ), традиционно поступавшие через службы начальника вооружения. Сейчас эти структуры реорганизованы, объединены и входят в «невоенную» часть новых структур Министерства обороны. Некоторые ПВС традиционно считаются самыми важными, а потому причисляются к первой группе при установлении того, что необходимо армии. Это системы вооружения стратегических ядерных сил (СЯС), по которым у России все еще сохраняется приблизительное равенство с силами США, и неядерных сил (СНЯС), по которым наблюдается катастрофическое отставание от тех же США. Это также системы стратегической разведки, связи, навигации, контроля космического пространства (СККП), предупреждения о ракетном нападении (СПРН), противоракетной и воздушно-космической обороны (ПРО и ВКО).

Второй по значимости группой ПВС традиционно считались средства оперативно-тактического вооружения на театрах военных действий (ТВД) или в новой трактовке – на направлениях действий оперативно-стратегических командований (ОСК).

Третья из главных групп ПВС – это средства переброски войск с одного ТВД на другой. С учетом требований оперативности речь следует вести о военно-транспортной авиации (ВТА) и средствах обеспечения ее функционирования.

Все больший вес набирает потребность в развитии четвертой группы ПВС, обеспечивающих действия руководства ВС, различных воинских формирований и малых групп, а также одиночных бойцов с учетом средств сквозного автоматизированного управления войсками, сбора и контроля информации, ведения «информационных войн».

Казалось бы, по всем этим группам в 2010 г. должен был наблюдаться военно-экономический прогресс, поскольку объем средств, выделенных в рамках ГОЗ, превзошел показатели предыдущих лет. Но реальные возможности оборонно-промышленного комплекса (ОПК), который, в принципе, работает как на потребности ВС своей страны, так и на зарубежных заказчиков, учтены не были.

Сказанное подтверждают доступные анализу данные, основанные на открытых отечественных публикациях, отрывочных публичных заявлениях военно-политического руководства РФ, а также на справочниках Международного института стратегических исследований. Ниже представлена таблица, характеризующая динамику основных ПВС первой группы (*табл. 34*).

С военно-экономической точки зрения важны анализ эффекта от вложения бюджетных средств в эту группу вооружений и степень выполнения заявленных планов. Для этого достаточно анализа количественных данных о составе средств за последние три года. Как следует из анализа *табл. 34* (столбцы динамики количества средств весьма наглядны), деньги вкладывались, а эффект был ничтожно малым, если не сказать отрицательным.

Боевой потенциал наступательных вооружений, особенно морской компоненты, снижался. Стал очевидным провал идеи унификации всех наших баллистических ракет стратегического назначения. Ракета «Булава» – морской вариант унифицированной разработки – все еще не готова к принятию на вооружение. В то же время три АПЛ, под которые эта ракета разрабатывалась, спущены на воду без оружия. По заверениям генерального конструктора этой ракеты и бывшего министра обороны, лодки, оснащенные этими ракетами, уже должны были поступить на вооружение.

Выпуск новых ракет наземного базирования не смог компенсировать снятие с вооружения старых ракет. И эта, до сих пор остающаяся самой мощной, компонента нашей стратегической триады тоже ослабла. Кроме того, после упомянутой «унификации» выяснилось, что все варианты ракет, включая оперативно-тактический «Искандер», должны выпускаться на одном заводе в г. Воткинске, который не имеет возможностей реализовать планы выпуска суммарного количества ракет.

Таблица 34

Динамика оснащения ВОГ основными образцами стратегических вооружений

Группа ПВС	Образец	Количество в 2008 г.	Количество в 2009 г.	Количество в 2010 г.	Динамика 08–09	Динамика 09–10	Комментарии
Стратегические АПЛ с РК БР в ВМФ (СФ, ТОФ)	(Delta III, RSM-50)	6	6	5	0	– 1	Закономерное сокращение
	(Delta IV, RSM-54)	4	4	4	0	0	Без перемен
	(Delta IV, RSM-52)	2	2	2	0	0	Без перемен
	Тайфун	2	2	2+1 (резерв)	0	0	Без перемен
	Пр. 955 (РК «Булава»)	1	1+2 (строит.)	1+2 (строит.)	0	0	Срыв разработки РК, АПЛ не приняты на вооружение. Перерасход средств
	Всего АПЛ с РК БР МБ	15 с 252 БР МБ	15 с 252 БР МБ	14 с 236 БР МБ	0	– 1 – 16	В строю 12. Снижение боевого потенциала группировки АПЛ
Ракетные комплексы РВСН Шахтные/ Мобильные	РС-20 (SS-18)	80	75	68	– 5	– 7	Частичное использование старых РК для запуска КА в том числе в коммерческих целях. Прибыль = ? Рост боевого потенциала новых БР, не компенсирующий убыль старых БР Начались производство и поставки Сохранение общего боевого потенциала группировки РВСН
	РС-12М (SS-25)	254	201	180	– 53	– 21	
	РС-18 (SS-19)	126	100	72	– 26	– 28	
	Тополь-М (SS-27) шахтн. / моб.	48	54	50/15	+6	+11	
	РС-24	0	0	?	0	?	
	Всего РК с боеголовками (БГ)	508 с 1600 БГ	430 с 1605 БГ	430 с 1605 БГ	– 78 +5	0 0	
Самолеты дальней авиации (37-я армия ВВС)	Ту-160	15	16	16	+ 1	0	Усиление
	Ту-95МС6 (Н6)	32	32	32	0	0	Без перемен
	Ту-95МС16 (Н16)	32	32	31	0	– 1	Ослабление
	Всего самолетов с крыл. ракетами	79 с 884 КРВБ	80 с 900 КРВБ	79 с 856 КРВБ	+1	–1	Снижение боевого потенциала СЯС, но появление потенциала СНЯС
Средства предупреждения о ракетном нападении; РК ПРО	КА СПРН			5			Уменьшение количества, но модерн. Ослабление Приблизительный баланс Включение в страт. ПРО неправомерно Включение в страт. ПРО неправомерно
	РЛС СПРН	10	10	9	0	– 1	
	SH-11	36	32	32	– 4	0	
	SH-08	64	68	68	+4	0	
	С-300ПМУ (SA-10)	–	1900	1900	0	0	
	С-400/Триумф	?	64	64	0	0	
Средства Космических войск	Космические аппараты (КА); средства их запуска и управления	Нет количественных данных по КА, кроме некоторых КА двойного назначения (ГЛОНАСС)			–	–	Положительный эффект за счет средств двойного назначения и коммерческих запусков

Источник: The Military Balance. London: IISS, 2008–2010.

Не увеличились также и боевые возможности авиационной группировки. Рост количества бомбардировщиков, который (со слов наших военачальников) должен был ритмично привести к модернизации 15 имевшихся самолетов и выпуску еще 15 новейших самолетов к 2012 г., срывается. Количество крылатых ракет с ядерными боезарядами, судя по косвенным характеристикам баланса сил¹, тоже не возросло. Что же касается неядерных вариантов оснащения ракет (для целей СНЯС), то по ним зарубежные справочники дополнительно сообщают только об установке на наших ракетах средств наведения, использующих сигналы навигационных систем GPS/ГЛОНАСС. При этом характерно то, что на первом месте в зарубежных публикациях о наших вооружениях стоит GPS как более освоенная и точная система, поскольку отечественная ГЛОНАСС в этом году только-только, возможно, выйдет на желательные точностные характеристики.

Пагубную роль, как следует из зарубежных справочников, сыграли голословные заверения некоторых российских «специалистов» о том, что наши зенитные ракетные комплексы (ЗРК) ПВО способны сбивать баллистические ракеты. То, что ракеты комплексов С-300 и С-400 могут быть запущены по баллистическим ракетам (БР) малой и средней дальности, для ПРО РФ мало что значит. Такая угроза ничтожна. А применение комплексов С-300 и С-400 по межконтинентальным БР невозможно. С 2008 г. наши комплексы, ранее относившиеся к группе ЗРК, в зарубежных справочниках уже отнесены к средствам ПРО, и РФ оказалась страной, «самой оснащенной» средствами стратегической ПРО в мире. Судя по итогам ноябрьского саммита глав государств, входящих в НАТО, и России, европейцы не востребовали наши ЗРК на роль комплексов европейской ПРО.

«Совместная» ПРО РФ и НАТО, скорее всего, ограничится обменом информацией о ракетном нападении. А в Европе, чего и добивались США, будут размещены действительно стратегические комплексы шахтного базирования, разработанные на базе наступательных комплексов «Минитмен-2». Военно-политическая опасность такого размещения средств, называемых средствами ПРО, отмечалась многими специалистами, в том числе и из ИЭП им. Е.Т. Гайдара, бывший директор которого Е.Т. Гайдар активно выступал и в РФ, и в США против дестабилизирующей ПРО.

Сведения по динамике других российских ПВС тоже не вызывают оптимизма. Сейчас, в связи с созданием ОСК, как отмечалось, и с потребностями переброски войск с одного направления на другое, особое внимание должно быть уделено оснащению наших ВС военно-транспортными самолетами и вертолетами, а возможно, и иными средствами оперативной доставки. Этого пока нет. Обнадеживают заявления высших руководителей России и Украины о возобновлении (после некоторой модернизации) совместного производства безальтернативно эффективного самолета Ан-124 и военно-транспортного самолета меньшей грузоподъемности Ан-70. Но такого рода заявления звучат не впервые. Ранее их результатом становилось неприятие таких работ представителями российского ОПК и даже руководством ВВС России, не желавшими «делиться» с «иностранцами» выгодными финансовыми средствами и возможностями их небескорыстного расходования. В целом же ВВС России получили в 2010 г. 4 боевых самолета, а потеряли в катастрофах 6.

¹ The Military Balance. London: IISS, 2008–2010.

Военно-экономический вывод по первым трем группам ПВС очевиден: несмотря на все возрастающий объем расходуемых средств, адекватный рост количества современных вооружений ни в одной из этих групп не происходит.

Еще хуже ситуация с четвертой группой средств, предназначенных для противоборства, которое происходит не в обычных сферах (суша, море, воздух, космос), а в специфической сфере – информационной, включая так называемое компьютерное киберпространство.

Не углубляясь в детали, отметим, что в экипировку бойца современной зарубежной армии, как правило, входят защищенные средства связи и передачи (получения) данных, средства позиционирования (навигации), инфракрасные, лазерные и иные средства целеуказания, средства управления собственным оружием и при необходимости оружием, привлекаемым извне, средства опознавания «свой–чужой», многое другое, управляемое с помощью ранцевого компьютера. И поэтому главной причиной добровольного комплектования и «профессионализации» таких армий является необходимость доведения до совершенства всех навыков владения военными столь разнообразной техникой и оружием.

К сожалению, в нашей армии ситуация иная. Наши солдаты не получили даже простейших средств мобильной связи. Как достижение выставляется то, что солдатам *разрешили* пользоваться мобильниками, купленными на собственные средства. Даже на этом экономят военачальники, отстаивающие целесообразность иметь нынешнюю «дешевую» армию, комплектуемую по призыву. Однако более правдоподобно то, что на самом деле они готовят не современную армию, а «пушечное мясо». Тем не менее, по мнению министра обороны, «в 2010-м создан новый боевой состав армии и флота, принципиально обновлены системы боевого управления, материально-технического обеспечения и подготовки войск»¹.

Но есть и другие оценки. В сфере обеспечения ВС в 2010 г. уровень выявленных экономических преступлений вырос по сравнению с предыдущим годом на 10%, а их объем превысил 2 млрд руб.² «Откаты» в сфере государственного оборонного заказа (ГОЗ) доходят до 40%. Министр обороны охарактеризовал ситуацию так: «Когда я пришел в Минобороны, то, откровенно говоря, был обескуражен объемами воровства. Это ощущение не прошло до сих пор. Финансовая распушенность, безнаказанность людей, которых никто никогда не проверял»³.

6.6.3. Военно-бюджетная политика и проблема открытости

По окончании острой фазы экономического кризиса стабильность финансово-экономического планирования на федеральном уровне существенно возросла, и если в 2009 г. федеральный бюджет меняли после принятия семь раз, то в 2010 г. это было сделано лишь дважды – в июле и октябре⁴. С момента утверждения президентом Российской Федерации первой⁵ версии федерального бюджета к моменту утверждения

¹ The Military Balance. London: IISS, 2008–2010.

² Костюкова И. Коррупция в обороне // Взгляд. 2010. 19 ноября. URL: <http://vz.ru/politics/2010/11/19/448506.html/>

³ Павликова О., Уколов Р. Коррупция атакует // Профиль. 2010. 29 ноября (№ 44).

⁴ Апрельские изменения, введенные Федеральным законом от 04.05.2010 г. № 71-ФЗ, фактически не затронули расходную часть бюджета.

⁵ О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов: Федеральный закон № 308-ФЗ, принят Государственной Думой 24.10.2009 г.

третьей¹ ассигнования по разделу 02 «Национальная оборона» возросли с 1 трлн 257 млрд до 1 трлн 278 млрд руб., или на 1,7% при приросте расходов федерального бюджета в целом за тот же период на 3,7%. Относительно предыдущего года ассигнования по этому разделу в реальном выражении² сократились на 2,9% при одновременном сокращении их размера относительно ВВП на 0,2 п.п. – до 2,87% ВВП.

Уровень секретности расходов федерального бюджета в 2010 г. по сравнению с предыдущим годом незначительно сократился (табл. 35), несмотря на увеличение секретных ассигнований на 28 млрд 268 млн руб. в результате двукратной коррекции бюджета. Секретные ассигнования исчезли из подраздела расходов 0704 «Среднее профессиональное образование», но по-прежнему остаются в подразделах 0701 «Дошкольное образование», 0801 «Культура» и 0908 «Физкультура и спорт». Продолжает расти доля секретных расходов в разделах 04 «Национальная экономика» и 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство», причем их прирост за год в последнем разделе превысил 12 п.п.

Таблица 35

Доля секретных ассигнований в расходах федеральных бюджетов 2004–2010 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8
Расходы федерального бюджета в целом	9,73	9,83	11,33	11,80	10,33	11,92	10,42
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	н/п ³	н/п	3,67	6,28	5,52	8,66	4,75
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	31,88	18,04	–	0,01	< 0,01	3,66	–
0109 Государственный материальный резерв	97,73	93,33	82,86	89,23	92,18	90,17	85,08
0110 Фундаментальные исследования	–	–	2,13	1,22	1,12	0,97	0,32
0114 Другие общегосударственные вопросы	н/п	н/п	0,05	0,72	0,28	4,42	1,05
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	37,22	38,40	42,06	42,77	45,33	46,14	45,74
0201 Вооруженные силы Российской Федерации	35,39	36,11	33,07	35,59	37,11	39,04	38,36
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0205 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	–	–	100,0	100,0	100,0	–	–
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	100,0	41,05	45,22	46,90	50,65	100,0	100,0
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	н/п	н/п	98,37	93,94	93,69	93,20	91,32
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	н/п	н/п	2,49	8,79	24,38	29,21	41,19
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	23,33	20,79	28,52	31,64	31,07	31,84	31,94
0302 Органы внутренних дел	3,40	3,01	4,76	6,31	5,16	4,97	4,27
0303 Внутренние войска	13,21	11,10	11,76	10,31	9,80	10,25	8,26

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»: Федеральный закон № 278-ФЗ, принят Государственной Думой 21.10.2010 г.

² С использованием индекса-дефлятора ВВП (первая оценка Росстата для 2010 г. – 110,3%).

³ Неприменимо вследствие изменения структуры бюджетной классификации.

Продолжение таблицы 35

1	2	3	4	5	6	7	8
0306 Органы безопасности	100,00	98,91	97,80	95,49	97,31	99,05	97,07
0307 Органы пограничной службы	19,73	22,88	100,00	98,97	97,62	100,00	98,61
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	43,69	41,74	59,02	62,39	50,65	51,39	50,48
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	н/п	73,95	66,41	64,43	75,49	92,09
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	н/п	8,26	50,71	39,95	56,32	67,82
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	н/п	н/п	0,05	0,02	0,44	0,64	1,56
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	н/п	н/п	–	–	5,23	5,84	5,61
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	н/п	н/п	0,12	0,06	< 0,01	0,31	4,47
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	н/п	н/п	–	3,42	0,85	6,96	19,26
0501 Жилищное хозяйство	н/п	н/п	–	4,22	5,69	15,97	20,79
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	–	–	2,76	2,69	2,39	2,55	3,59
0701 Дошкольное образование	–	–	2,03	2,17	2,44	2,48	3,91
0702 Общее образование	–	–	1,51	1,91	2,14	2,00	3,45
0704 Среднее профессиональное образование	–	–	1,06	1,03	1,02	0,86	–
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	–	–	16,85	15,78	17,22	1,80	9,40
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	–	–	3,15	2,93	2,53	3,08	4,08
0709 Другие вопросы в области образования	–	–	0,30	0,33	0,28	0,29	0,61
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	0,17	0,17	0,21	0,17	0,17
0801 Культура	–	–	0,14	0,10	0,16	0,10	0,09
0804 Периодическая печать и издательства	–	–	13,46	7,45	2,57	2,62	3,59
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии, средств массовой информации	–	–	0,02	0,15	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	–	4,30	3,99	2,57	4,14	3,01
0901 Стационарная медицинская помощь	–	–	5,61	4,66	2,94	3,24	2,41
0902 Амбулаторная помощь	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	13,94	3,75
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	14,07	10,73
0907 Санаторно-эпидемиологическое благополучие	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	2,09	0,64
0908 Физическая культура и спорт	–	–	0,28	0,26	0,24	0,42	0,62
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	–	–	–	–	–	1,74	1,01
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	–	–	–	–	–	0,01	–
1003 Социальное обеспечение населения	–	–	–	–	–	0,02	–
1100 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ	–	–	–	–	0,16	–	–
1101 Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	–	–	–	–	0,50	–	–

Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным федеральных бюджетов 2003–2010 гг. (данные 2003–2007 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации, вступившей в силу с января 2008 г.). Курсивом выделены оценки на основе Федерального закона от 23.07.2010 г. № 185-ФЗ.

Снижение прозрачности федерального бюджета в последние три года делает возможной его оценку лишь с использованием дополнительных источников, в качестве которых при подготовке обзора использованы материалы пояснительной записки Минфина к законопроекту, позволившие восстановить структуру полных расходов по разделам и подразделам классификации для предыдущего, июльского, варианта закона о федеральном бюджете¹, и заключение Комитета по обороне и безопасности Совета Федерации по октябрьскому его варианту². Подобное агрегирование, безусловно, влияет на точность полученных оценок.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных ассигнований РФ в федеральном бюджете и их изменение относительно 2009 г. в соответствии с окончательным вариантом федерального бюджета на 2010 г. показаны в табл. 36 (пересчет в цены 2009 г. выполнен с использованием первой оценки Росстатом индекса-дефлятора ВВП за 2010 г.³).

Таблица 36

**Прямые военные ассигнования федерального бюджета
по разделу 02 «Национальная оборона»**

Наименование раздела и подразделов	2010 г., млн руб. / то же в ценах 2009 г.	Изменение в 2010 г. по сравнению с 2009 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнований, % / изменение по сравнению с 2009 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2010 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	<u>1 278 027</u> 1 158 682	<u>-34 184</u> -2,87	<u>12,46</u> 0,34	<u>2,87</u> -0,20
Вооруженные силы Российской Федерации	<u>959 563</u> 869 958	<u>-17 959</u> -2,02	<u>9,36</u> 0,34	<u>2,16</u> -0,13
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	<u>2 607</u> 2 363	<u>-1 260</u> -34,78	<u>0,03</u> -0,01	<u>0,01</u> -
Мобилизационная подготовка экономики	<u>4 895</u> 4 438	<u>1 057</u> 31,27	<u>0,05</u> 0,01	<u>0,01</u> -
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	<u>11 087</u> 10 051	<u>9 788</u> 3 713,09	<u>0,11</u> 0,11	<u>0,02</u> 0,02
Ядерно-оружейный комплекс	<u>18 755</u> 17 003	<u>-2 077</u> -10,89	<u>0,18</u> -0,01	<u>0,04</u> -0,01
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	<u>4 210</u> 3 817	<u>-638</u> -14,32	<u>0,04</u> -0,01	<u>0,01</u> -
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	<u>148 680</u> 134 797	<u>-28 100</u> -17,25	<u>1,45</u> -0,20	<u>0,33</u> -0,09
Другие вопросы в области национальной обороны	<u>128 229</u> 116 255	<u>5 004</u> 4,50	<u>1,25</u> 0,12	<u>0,29</u> -

Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Военные ассигнования из других разделов федерального бюджета приведены в табл. 37 (курсивом выделены оценки на основе июльского варианта закона о феде-

¹О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»: Федеральный закон № 185-ФЗ, принят Государственной Думой 07.07.2010 г.

²Заключение Комитета Совета Федерации № 3.5-07/1466 от 26.10.2010 г.

³О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2010 год. М.: Росстат, 31 января 2011 г. См.: http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/17vvp31.htm.

ральном бюджете). Следует заметить, что достаточно неожиданная новация в виде появившихся летом в разделе 01 «Общегосударственные вопросы» 2 млрд руб. на «строительство новых производственных мощностей ОАО «Концерн ПВО «Алмаз-Антей» по изготовлению перспективных ЗРС нового поколения»¹ в указанной таблице не показана, хотя и учтена в последующих расчетах.

Таблица 37

**Прямые и косвенные военные ассигнования по другим разделам
федерального бюджета**

Наименование подраздела или характера ассигнований	2010 г., млн руб. / то же в ценах 2009 г.	Изменение в 2010 г. по сравнению с 2009 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнования, % / изменение по сравнению с 2009 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2010 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Внутренние войска	<u>66 433</u> 60 230	<u>2 578</u> 4,47	<u>0,65</u> 0,06	<u>0,15</u> –
Органы безопасности	<u>201 507</u> 182 691	<u>2 936</u> 1,63	<u>1,96</u> 0,14	<u>0,45</u> –0,01
Органы пограничной службы	<u>77 427</u> 70 196	<u>–9 937</u> –12,40	<u>0,75</u> –0,06	<u>0,17</u> –0,03
Войска МЧС и гражданская оборона	<u>46 140</u> 41 831	<u>323</u> 0,78	<u>0,45</u> 0,03	<u>0,10</u> –
В разделе 04 «Национальная экономика»				
Организация альтернативной гражданской службы	<u>6</u> 5	<u>–1</u> –9,34	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	<u>1 069</u> 970	<u>–112</u> –10,33	<u>0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Субсидии организациям транспорта, осуществляющим приобретение автотехники для пополнения подвижного состава автоколонн	<u>55</u> 50	<u>–30</u> –37,65	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Субсидии на функционирование координационного центра Россия–НАТО	<u>21</u> 19	<u>–2</u> –9,34	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Строительство специальных и военных объектов	<u>15 131</u> 13 718	<u>9 401</u> 217,75	<u>0,15</u> 0,10	<u>0,03</u> 0,02
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 годы)»	<u>36</u> 33	<u>–12</u> –27,24	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Реализация государственных функций, связанных с обеспечением национальной обороны	<u>3 544</u> 3 213	<u>–497</u> –13,39	<u>0,03</u> –	<u>0,01</u> –
Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям оборонно-промышленного комплекса	<u>23 185</u> 21 020	<u>–20 402</u> –49,25	<u>0,23</u> –0,19	<u>0,05</u> –0,05
Секретные расходы	<u>22 282</u> 20 201	<u>9 546</u> 89,59	<u>0,22</u> 0,11	<u>0,05</u> 0,02

¹ Пояснительная записка Минфина к законопроекту № 389589-5, внесенному в Госдуму 11 июня 2010 г. С. 40.

Продолжение таблицы 37

1	2	3	4	5
В разделе 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	<u>1 418</u> 1 286	<u>-880</u> -40,63	<u>0,01</u> -0,01	<u>=</u> -
Обеспечение военнослужащих служебным и постоянным жильем	<u>125 916</u> 114 158	<u>29 531</u> 34,90	<u>1,23</u> 0,37	<u>0,28</u> 0,06
Секретные расходы	<u>35 708</u> 32 374	<u>18 028</u> 125,67	<u>0,35</u> 0,20	<u>0,08</u> 0,04
В разделе 07 «Образование»				
Расходы Минобороны	<u>44 511</u> 40 355	<u>-1 961</u> -4,63	<u>0,43</u> -	<u>0,10</u> -0,01
Секретные расходы	<u>14 576</u> 13 215	<u>952</u> 7,76	<u>0,14</u> 0,02	<u>0,03</u> -
В разделе 08 «Культура, кинематография, средства массовой информации»				
Расходы Минобороны	<u>4 893</u> 4 436	<u>903</u> 25,57	<u>0,05</u> 0,01	<u>0,01</u> -
Секретные расходы	<u>207</u> 188	<u>-13</u> -6,54	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
В разделе 09 «Здравоохранение, физическая культура и спорт»				
Расходы Минобороны	<u>33 339</u> 30 226	<u>-837</u> -2,70	<u>0,33</u> 0,01	<u>0,07</u> -0,01
Секретные расходы	<u>10 186</u> 9 235	<u>-2 655</u> -22,33	<u>0,10</u> -0,02	<u>0,02</u> -0,01
В разделе 10 «Социальная политика»				
Пенсионное обеспечение Минобороны	<u>125 908</u> 114 151	<u>-1 487</u> -1,29	<u>1,23</u> 0,05	<u>0,28</u> -0,02
Пенсионное обеспечение ФСБ	<u>18 956</u> 17 185	<u>-368</u> -2,10	<u>0,18</u> -0,01	<u>0,04</u> -
Приобретение жилья уволенным и увольняемым военнослужащим	<u>18 048</u> 16 363	<u>5 765</u> 54,39	<u>0,18</u> 0,07	<u>0,04</u> 0,01
Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы	<u>396</u> 359	<u>-14</u> -3,65	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Обеспечение проведения ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца	<u>401</u> 363	<u>47</u> 14,74	<u><0,01</u> -	<u><0,01</u> -
Компенсации членам семей погибших военнослужащих	<u>975</u> 884	<u>-596</u> -40,28	<u>0,01</u> -0,01	<u><0,01</u> -
Пособия и компенсации военнослужащим, приравненным к ним лицам, а также уволенным из их числа	<u>11 226</u> 10 178	<u>-2 175</u> -17,61	<u>0,11</u> -0,02	<u>0,03</u> -0,01
Социальная поддержка и реабилитация инвалидов вследствие боевых действий и военной травмы	<u>71</u> 64	<u>-42</u> -39,40	<u><0,00</u> -	<u><0,00</u> -

Окончание таблицы 37

1	2	3	4	5
В разделе 11 «Межбюджетные трансферты»				
Дотации бюджетам ЗАТО	8 876 8 047	-3 490 -30,25	0,09 -0,03	0,02 -0,01
Развитие и поддержка социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО	2 690 2 439	-2 974 -54,94	0,03 -0,03	0,01 -0,01
Осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты	1 998 1 812	-255 -12,33	0,02 -	<0,01 -
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	1 977 1 792	715 66,40	0,02 0,02	<0,01 -
Переселение граждан из ЗАТО	527 478	-840 -63,74	0,01 -0,01	<0,01 -
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	4 165 3 776	473 14,32	0,04 0,01	0,01 -
Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы	645 585	-70 -10,67	0,01 -	<0,01 -

Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Ассигнования на строительство жилья в Минобороны по разделу 02 «Национальная оборона» возросли по сравнению с 2009 г. в реальном выражении на 37%, а по разделу 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство» – на 34%, что тем не менее не позволило достичь заявленной цели – обеспечения военнослужащих постоянным жильем к 2010 г. Ассигнования федерального бюджета на жилищные сертификаты возросли на 54% (см. табл. 37), а на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих Минобороны – на 47%.

Ассигнования на военный персонал Минобороны в реальных показателях практически не изменились (денежное довольствие и пенсии военнослужащих в 2010 г. не были повышены), но из ассигнованных законом о федеральном бюджете Министерству обороны 283 млрд руб. на денежное довольствие военнослужащих по всем 12 целевым статьям расходов (ЦСР) к концу года оказались сэкономлены 22 млрд 894 млн руб., что в три раза превысило показатель прошлого года (7 млрд 637 млн руб.), т.е. по статье расходов «Военный персонал» продолжает поддерживаться излишек финансовых ресурсов, необъяснимый качеством планирования.

ЦСР «Боевая подготовка» в 2010 г. исчезла из бюджетной классификации. Ассигнования на горюче-смазочные материалы (ГСМ) увеличились в реальном выражении на 7%, что не смогло компенсировать ускорившийся рост цен на дизельное топливо и авиационный керосин, тем более что к концу года в Минобороны по ЦСР «Оплата и хранение специального топлива и горюче-смазочных материалов» оказались неизрасходованными 8 млрд 105 млн руб. (16,5% ассигнованного законом). Фактическое сокращение закупок ГСМ по-прежнему не позволило заметно улучшить показатели боевой подготовки в авиации и на флоте по сравнению с прошлым годом, когда Минобороны пришлось существенную часть своей потребности покрывать за счет собственных запасов. Фактические расходы Минобороны на продовольственное обеспече-

ние возросли на 31,5% по сравнению с прошлым годом, а на вещевое обеспечение вновь сократились – на этот раз на 16%.

Ассигнования на пенсионное обеспечение в Минобороны в 2010 г. по сравнению с 2009 г. были увеличены на 8,9% в номинальном выражении, что связано лишь с ростом численности военных пенсионеров в связи с проводимыми Минобороны сокращениями офицерского состава и ликвидацией института прапорщиков. Экономия по ЦСР «Пенсионное обеспечение» в Минобороны составило 658 млн руб.

Прямые военные ассигнования (табл. 38) в российском федеральном бюджете 2010 г., рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, составили 4,5% ВВП, с учетом ассигнований, связанных с прошлой военной деятельностью (военные пенсии, уничтожение химического оружия и т.п.), – 5,0% ВВП.

Таблица 38

Суммарные показатели военных и связанных с ними ассигнований федерального бюджета

Наименование ассигнований	Сумма ассигнований, млн руб.	Доля ассигнований, % / ее изменение по сравнению с 2009 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2009 г.	в ВВП
Общие прямые военные ассигнования	2 020 637	19,70 1,09	4,54 -0,18
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	2 204 479	21,49 1,18	4,95 -0,20
Суммарные ассигнования по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	2 366 702	23,08 0,57	5,32 -0,39

Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Исполнение федерального бюджета в 2010 г. в части военных расходов в целом не отличалось от 2009 г. Так, отчеты федерального казначейства показывают превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи федерального бюджета над его ассигнованиями по разделу 02 «Национальная оборона», выделенными в соответствии с действующим законом о бюджете, на 3 млрд 113 млн руб. уже с февраля. После чего указанное превышение достигло максимума в ноябре (15 млрд 863 млн руб.) с сокращением к концу года до 10 млрд 711 млн руб. Для ориентира при оценке дискреционных полномочий исполнительной власти следует указать, что ч. 1 ст. 24 закона о федеральном бюджете на 2010 г. ограничивает прирост военных ассигнований за счет сверхплановых доходов бюджета в рамках сводной бюджетной росписи 8 млрд 879 млн руб. В результате по итогам 2010 г. по разделу 02 «Национальная оборона» образовалась экономия в 1 млрд 546 млн руб., правда, с перерасходом по подразделам расходов 0201 «Вооруженные силы РФ» в 14 млрд 833 млн руб. и 0208 «Прикладные научные исследования в области обороны» – в 4 млрд 418 руб., компенсированным экономией по другим подразделам раздела 02 «Национальная оборона». Кроме того, существенное перераспределение бюджетных средств произошло и в бюджете Минобороны, где экономия лишь на ГСМ (другими словами – на боевой подготовке) и денежном довольствии военнослужащих достигла 31 млрд руб. На что потрачены сэкономленные таким образом ресурсы, можно только догадываться.

Ситуация с экономией и перерасходом средств федерального бюджета заслуживает большего внимания, ведь отмеченные выше резервы в расходах на содержание личного состава Минобороны существенно превосходят показываемые федеральным казначейством в отчетах по исполнению федерального бюджета. Дополнительное представление о размере люфтов и зазоров в военном бюджете и в отчетах по его исполнению дает содержимое *табл. 39*, составленной на основе данных, ежегодно предоставляемых правительством Российской Федерации Генеральному секретарю ООН по результатам исполнения военных расходов.

Таблица 39

**Нераспределенные ассигнования в расходах РФ
на личный состав в 2000–2009 гг., млн руб.**

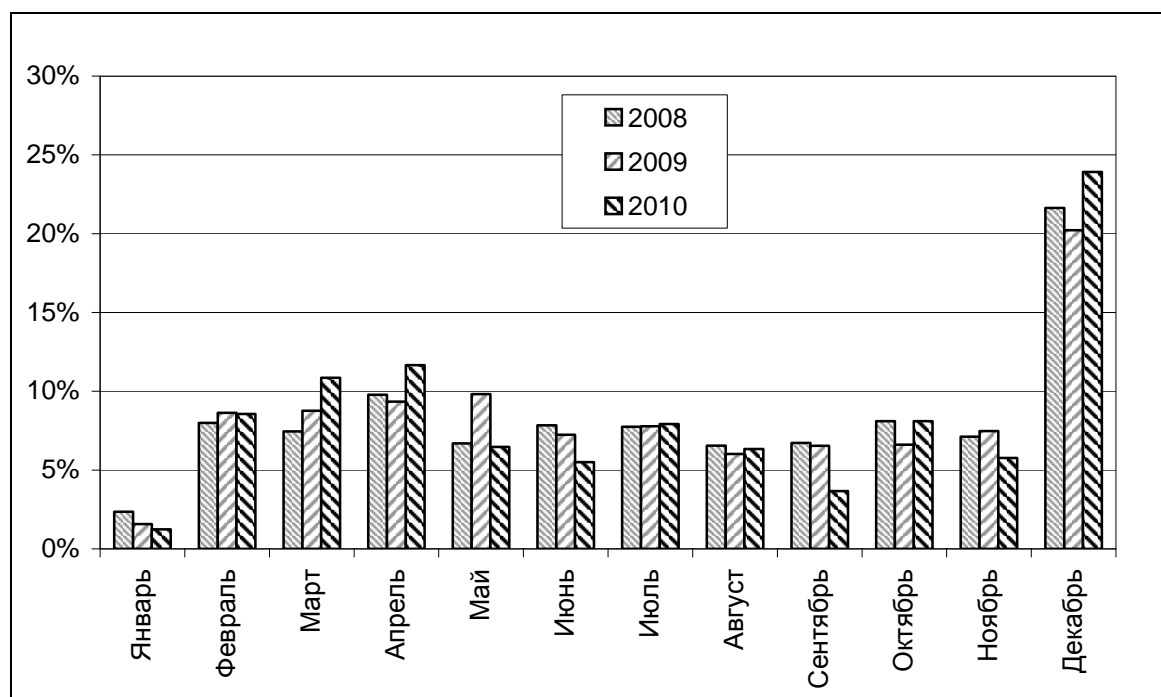
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
22 465	37 291	40 692	61 743	61 850	53 629	78 188	88 399	113 259	127 685

Источник: Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов: Доклады Генерального секретаря ООН, 2001–2010.

Указанные «нераспределенные ассигнования» составляли от 9 до 17% расходов раздела «Национальная оборона» (или 0,25–0,47% ВВП) и многократно превосходят расходы, например, по знаковой ФЦП перехода к комплектованию по контракту 2004–2007 гг.¹, столь бесславно проваленной Минобороны – ее заказчиком и координатором. Причины и смысл подобной упорной демонстрации «нераспределения» существенной части военных расходов страны представляют несомненный интерес.

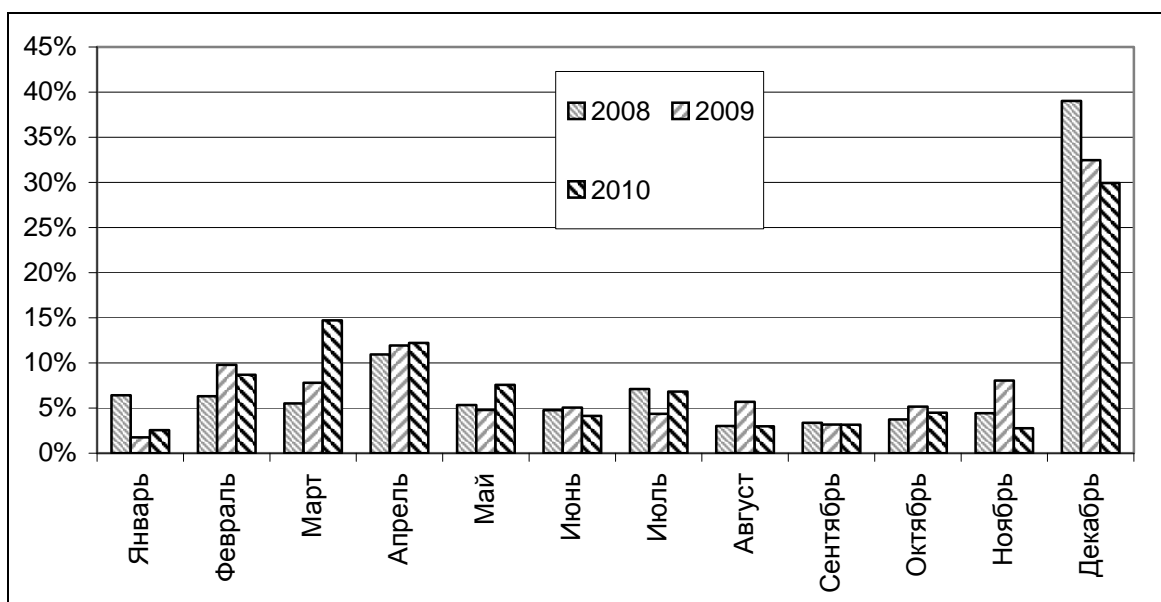
Динамика ежемесячного исполнения расходов по самым крупным подразделам раздела «Национальная оборона» федерального бюджета в 2008–2010 гг. представлена на *рис. 20–22*. Как видно, наметившаяся в 2009 г. тенденция сокращения «бюджетного навеса», накапливаемого к концу года, в 2010 г. сохранилась только в расходах на НИОКР. При этом явно не выполняется двухмесячный срок заключения контрактов в начале года, а пик авансирования смещается на март – апрель.

¹ На эту ФЦП фактически израсходовано, по данным федерального казначейства, 84 млрд 377 млн руб. (См. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2007/166/>. Дата обращения: 10.02.2011 г.).



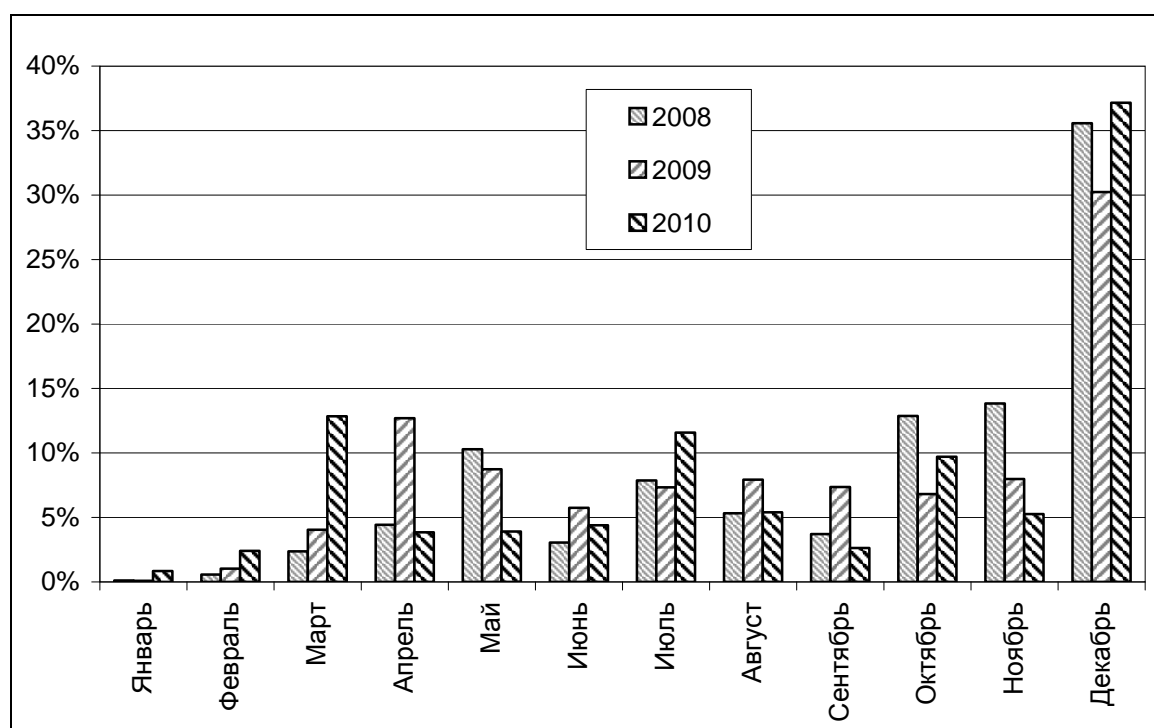
Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 20. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0201 «Вооруженные силы Российской Федерации» в 2008–2010 гг.



Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным федерального казначейства.

Рис. 21. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0207 «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2008–2010 гг.



Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным федерального казначейства.

Рис. 22. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0208 «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2008–2010 гг.

В военных расходах правительств субъектов Федерации, приведенных в табл. 40, сохраняются многолетние тенденции. Расходы на мобилизационную и вневойсковую подготовку в целом не превышают размеров трансфертов из федерального бюджета на осуществление первичного воинского учета (см. табл. 37).

Таблица 40

Военные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2003–2010 гг., млн руб.*

Подраздел классификации расходов	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Вооруженные силы Российской Федерации	–	–	–	3,5 0,1	0,5 0,3	0,3 0,3	–	–
Модернизация Вооруженных сил Российской Федерации и воинских формирований	–	–	–	–	–	1,0 0,5	–	–
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	13,1 13,2	–	65,6 65,6	899,3 808,6	1 351,9 1 245,6	1 797,9 1 702,2	2 116,0 2 021,6	2 003,7 1 958,4
Мобилизационная подготовка экономики**	449,7 405,6	532,4 500,6	485,4 468,6	708,3 692,8	861,2 840,9	1 137,2 1 063,9	1 045,4 989,7	1 298,4 1 247,8
Другие вопросы в области национальной обороны	–	–	109,6 97,5	32,8 32,1	5,5 5,7	0,7 0,5	4,4 4,4	<0,1 <0,1
Внутренние войска	14,6 12,7	12,4 12,2	9,9 9,9	3,5 1,4	1,0 1,0	0,3 0,3	–	–
Органы безопасности	3,7 2,1	6,7 6,5	0,3 0,3	16,5 16,5	0,1 0,1	0,0 0,0	60,0 60,0	<0,1 <0,1

Окончание таблицы 40

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Органы пограничной службы	–	–	0,1 0,1	–	–	–	–	–
Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	6 511,0 6 244,1	7 968,2 7 281,3	11 184,6 10 958,9	15 636,4 14 367,0	19 118,4 18 292,6	23 895,8 21 456,7	23 865,0 21 712,6	27 218,0 25 527,4

* Числитель – ассигновано, знаменатель – фактически исполнено.

** До 2005 г. подраздел не входил в раздел «Национальная оборона».

Источник: Федеральное казначейство.

В табл. 41 представлены российские военные расходы в период 1999–2010 гг., не включающие во избежание двойного счета военные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, приведенные в табл. 40.

Таблица 41

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 1999–2010 гг.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.												
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	115,6	191,7	247,7	295,4	355,7	430,0	581,1	681,8	831,9	1 040,8	1 188,2	1 276,5
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	578,4	686,1	839,1	1 031,6	1 192,9	1 278,0
в текущей бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	44,3	77,7	91,3	126,5	202,4	270,8
выведены в другие разделы бюджетной классификации ^б	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	622,6	763,9	930,4	1 158,1	1 395,3	1 548,8
Военные расходы, по данным ООН ^в	–	202,6	294,4	325,9	447,0	499,0	665,0	822,1	850,2	1 127,2	1 176,4	–
Общие прямые военные ассигнования ^г	128,9	270,4	283,4	357,7	464,2	552,7	770,3	1 003,9	1 214,4	1 502,8	1 832,5	2 020,6
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^д	144,0	304,6	329,6	460,1	602,3	638,8	855,1	1 090,4	1 375,6	1 645,4	1 999,5	2 204,5
2. В реальном выражении (в ценах 2010 г.)^е, млрд руб.												
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 051,4	1 123,6	1 090,7	1 106,8	1 092,5	1 126,9	1 253,2	1 174,4	1 230,9	1 298,6	1 409,2	1 276,5
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:	952,3	1 227,5	945,3	1 063,9	1 090,1	1 120,0	1 229,3	1 181,9	1 240,6	1 287,0	1 414,7	1 278,0
в текущей бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	94,1	133,9	135,0	157,8	240,1	270,8
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
в сравнимой бюджетной классификации	852,3	1 227,5	945,3	1 063,9	1 090,1	1 120,0	1 323,4	1 315,7	1 375,6	1 444,9	1 654,8	1 548,8
Военные расходы, по данным ООН	–	1 187,6	1 296,4	1 220,3	1 373,0	1 307,6	1 413,4	1 416,0	1 257,0	1 406,3	1 395,3	–
Общие прямые военные ассигнования	1 172,4	1 584,9	1 247,8	1 339,1	1 425,8	1 448,4	1 637,3	1 729,2	1 795,4	1 875,1	2 173,3	2 020,6
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1 309,9	1 785,4	1 451,2	1 722,9	1 849,9	1 674,2	1 817,6	1 878,1	2 033,7	2 052,9	2 371,4	2 204,5
3. В реальном выражении (в ценах 1999 г.), млрд руб.												
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	115,6	123,5	119,9	121,6	120,1	123,9	135,8	129,1	135,2	142,8	154,9	140,3
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:	93,7	135,0	103,9	117,0	119,8	123,1	135,2	129,9	136,4	141,5	155,5	140,5
в текущей бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	10,3	14,7	14,8	17,4	26,4	29,8
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	135,0	103,9	117,0	119,8	123,1	145,5	144,7	151,2	158,9	181,9	170,3
Военные расходы, по данным ООН	–	130,6	142,5	134,2	151,0	143,8	155,4	155,7	138,2	154,6	153,4	–
Общие прямые военные ассигнования	128,9	174,3	137,2	147,2	156,8	159,2	180,0	190,1	197,4	206,1	238,9	222,2
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	144,0	196,3	159,5	189,4	203,4	184,1	199,8	206,5	223,6	225,7	260,7	242,4
4. Военное обременение экономики, % ВВП												
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,40	2,62	2,77	2,73	2,69	2,53	2,69	2,53	2,50	2,52	3,06	2,87
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:	1,94	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,68	2,55	2,52	2,50	3,07	2,87
в текущей бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Окончание таблицы 41

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	0,20	0,29	0,27	0,31	0,52	0,61
в сравнимой бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,88	2,84	2,80	2,81	3,60	3,48
Военные расходы, по данным ООН	–	2,77	3,29	3,01	3,38	2,93	3,08	3,05	2,56	2,73	3,03	–
Общие прямые военные ассигнования	2,67	3,70	3,17	3,31	3,51	3,25	3,56	3,73	3,65	3,64	4,72	4,54
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2,99	4,17	3,69	4,25	4,56	3,75	3,96	4,05	4,14	3,99	5,15	4,95
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.												
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	21,9	26,8	30,2	31,9	34,2	36,2	45,6	48,0	52,9	57,1	64,4	64,3
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:												
в текущей бюджетной классификации												
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	3,5	5,5	5,8	6,9	11,0	13,6
в сравнимой бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	48,9	53,8	59,2	63,6	75,6	78,0
Военные расходы, по данным ООН	–	28,3	35,9	35,2	42,9	42,0	52,2	57,9	54,1	61,9	63,8	–
Общие прямые военные ассигнования	24,4	37,8	34,6	38,6	44,6	46,5	60,5	70,7	77,2	82,5	99,3	101,7
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	27,2	42,6	40,2	49,6	57,9	53,7	67,1	76,8	87,5	90,3	108,4	111,0
Справочно												
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	172,5	137,6	116,5	115,5	113,8	120,3	119,3	115,2	113,8	117,9	102,0	110,3
Дефлятор расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления ^ж , % к предыдущему году	140,1	155,2	133,1	117,6	121,9	117,2	123,3	123,4	116,5	118,5	105,2	118,6
Паритет покупательной способности ^з , руб./долл. США	5,29	7,15	8,19	9,27	10,41	11,89	12,74	14,20	15,72	18,22	18,45	19,86

^а Для 2010 г. – предварительные данные федерального казначейства об исполнении федерального бюджета.

^б Суммарно расходы Минобороны и секретные расходы по разделам 04–09 и 11 федеральных бюджетов 2005–2010 гг.

^в За 1999 г. правительством РФ в ООН не были представлены, за 2010 г. – будут представлены в 2011 г., включают в том числе расходы на содержание внутренних войск, пограничников и гражданскую оборону.

^г В том числе на содержание внутренних войск, пограничников, войск гражданской обороны и других элементов военной организации.

^д С пенсиями военнослужащим.

^е Дефлированы посредством дефлятора расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления.

^{ж, з} Для 2010 г. – оценки ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Источники: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2000–2010 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2000–2009 гг.; Национальные счета России в 1997–2009 годах: Стат. сб. М.: Росстат, 2005–2010; Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2001–2010 гг.; Росстат; Федеральное казначейство.

6.6.4. Выводы и рекомендации

Затянутый с благими намерениями, но подготовленный келейно переход наших ВС к «новому облику» привел в 2010 г. не только к несомненным успехам (сокращение избыточной численности офицеров и имущества, а также уменьшение задолженности государства в обеспечении военнослужащих жильем), но и к большому количеству вопиющих недостатков. Главный из них связан с пренебрежением к нуждам основной массы военнослужащих, а тем более – к нуждам гражданского общества. Изъяны преобразований Министерства обороны и ВС РФ подтверждаются ростом количества экономических правонарушений. А им в числе многих факторов способствует обилие дезинформации, исходящей из среды чиновников и лишь в малой части воспринимаемой Верховным главнокомандующим как ложь. Самым свежим свидетельством непроду-

манности стало решение о создании воздушно-космической обороны РФ и соответственно об увеличении количества офицеров в ВС РФ на 70 тыс. человек¹.

Выход из ситуации возможен только при честности, открытости планов, открытости бюджетного процесса и бюджетной классификации (по стандартам ООН и опыту цивилизованных государств), контроля над расходованием бюджетных средств, а также так называемых «внебюджетных» поступлений и расходов. Необходим общественный контроль за военными расходами.

Рекомендация не новая. Однако ее игнорирование сейчас чревато не просто продолжением былых недостатков, но и непоправимыми последствиями. Страну вряд ли выручат бодрые заверения и указания нашего президента, озвученные на совещании руководящего состава ВС: «Все мероприятия, которые запланированы, мероприятия по реформированию должны быть самым тщательным образом просчитаны и материально обеспечены. Для этого проведена корректировка военного бюджета и организован контроль над использованием средств. Обращаю на это внимание всех руководителей Министерства обороны: все эти процессы должны быть завершены в координации с другими правительственными структурами, с тем чтобы у нас здесь была абсолютная точность»². Заметим, президент ничего не сказал об общественном контроле.

Предстоящие в 2011 г. расходы на оборону возрастут по сравнению с нынешним годом на 20%. Вся прибавка пойдет на вооружение армии. Но тогда новое оружие попадет в руки плохо обученных, принуждаемых к службе солдат. Выделение из упомянутых 20% малой части, которой хватило бы для добровольного укомплектования ВС РФ по контракту, никто из военных руководителей даже не рассматривал. Повышение обученности военнослужащих, их воинского мастерства и боеспособности войск никого не волновало. Коррупционные интересы возобладали. Это стало главной угрозой национальной безопасности России.

6.7. 2010 год – завершение муниципальной контрреформы

По сравнению с 2009 г. прошедший год не внес ничего нового в те процессы, которые происходили в местном самоуправлении. Один из ведущих экспертов в данной сфере – президент Европейского клуба экспертов МСУ Эмиль Маркварт удачно назвал их централизацией, вертикализацией и партизацией местного самоуправления³. Его слова подтверждают следующие процессы 2010 г.:

- включение в законодательство о местном самоуправлении поправки, предусматривающей возможность не создавать в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местную администрацию. Ее функции может исполнять администрация муниципального района;
- дирижуемая региональной властью «управленческая революция» в городах и муниципальных районах многих субъектов Федерации, направленная на отмену прямых выборов мэра и введение института сити-менеджера;

¹ Мохов В. Вопрос государственной важности // Красная звезда. 2011. 3 февраля (№ 17).

² Тельманов Д. Сердюков продолжит военную реформу с «абсолютной точностью» // GZT.ru. 11.2010. – URL: <http://www.gzt.ru/topnews/politics/-serdyukov-prodolzhit-voennuyu-reformu-s-/336314.html> . Дата обращения: 10.02.2011 г.

³ Маркварт Э. Все местное самоуправление по вертикали. От выборов мэров тоже решили отказаться // Ъ-Online. 27.12.2010 г. – URL: <http://kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1564980&print=true> . Дата обращения: 26.01.2011 г.

- «модернизация» избирательной системы, направленная на повышение роли общефедеральных партий на местных выборах.

6.7.1. Объединенные администрации муниципального района и районного центра¹

Весной 2010 г. Законодательное собрание Ленинградской области внесло в Государственную Думу РФ законодательную инициативу, дающую возможность создания единой администрации для муниципального района и поселения, являющегося его административным центром. По мнению авторов данной инициативы, это позволило бы уменьшить управленческие расходы, а также снизить уровень неопределенности у жителей районных центров по вопросу о том, в какую администрацию обращаться для решения тех или иных проблем.

Первоначально данная инициатива Законодательного собрания Ленинградской области была приостановлена, она не получила поддержки со стороны не только экспертного сообщества², но и ряда федеральных структур. Так, отрицательное заключение в адрес профильного Комитета ГД по вопросам местного самоуправления поступило от Правового управления Государственной Думы³, справедливо считающего, что в случае принятия предлагаемого к рассмотрению проекта федерального закона будет поставлена под сомнение возможность реализации принципов самостоятельности, подотчетности и подконтрольности органов местного самоуправления. Правительство Российской Федерации также не поддержало законопроект.

Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления первый раз рассматривал законопроект на своем заседании 2 июня 2010 г. Обнаружив в нем «правовые неопределенности» и противоречия международным обязательствам России, комитет рекомендовал депутатам парламента отклонить законопроект. Однако в середине лета рекомендации комитета изменились на противоположные. 7 июля 2010 г. поправка к Федеральному закону № 131-ФЗ, предусматривающая, что если в городском муниципальном образовании местная администрация не образуется, то ее полномочия исполняет районная администрация, была принята Государственной Думой в первом чтении.

При подготовке ко второму чтению сфера действия данной поправки была расширена – возможность создания объединенных администраций предусматривалась не только для городских поселений, но для любых поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов. В то же время депутаты отказались от детального регулирования процедур объединения, оставив установление конкретных механизмов взаимодействия муниципального района и поселения – его администра-

¹ Данная проблема достаточно подробно обсуждалась в ежемесячных обзорах ИЭПП. См.: Стародубровская И., Миронова Н. Новая инициатива по ограничению прав поселений остановлена: надолго ли? // Российская экономика в 2010 году: тенденции и перспективы. Ежемесячный обзор. М., ИЭПП, 2010; Стародубровская И., Миронова Н. Представления о местном самоуправлении Европы и России расходятся все дальше // Российская экономика в 2010 году: тенденции и перспективы. Ежемесячный обзор. ИЭПП. Ноябрь 2010 г.

² Мотякова О. К вопросу о возможности объединения районной и городской администрации // Муниципальная власть. № 2 (март-апрель). 2010. С. 14–15; Обращение Европейского клуба экспертов местного самоуправления к президенту Конгресса местных и региональных властей Совета Европы г-ну Я. Милдону.

³ Заключение было подготовлено по поручению Совета Государственной Думы от 9 февраля 2010 г. (протокол № 175, п. 28).

тивного центра на усмотрение тех органов местного самоуправления, которые предпочтут создать единую администрацию. Это произошло после того, как попытка урегулировать эти вопросы в законодательстве, предпринятая при подготовке поправки ко второму чтению, фактически провалилась.

В окончательном виде принятая поправка предусматривает, что в уставах муниципального района и поселения – административного центра района может быть предусмотрено образование местной администрации района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе треть ее членов назначается представительным органом муниципального района, треть – представительным органом поселения, треть – законодательным органом государственной власти субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта. В ноябре 2010 г. соответствующие поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ были подписаны президентом РФ¹.

Идея создания объединенных администраций не первый раз возникает в дискуссии вокруг муниципальной реформы. Однако раньше она рассматривалась совершенно в другом контексте. В ходе обсуждения проекта Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предлагалось предусмотреть возможность создания объединенных администраций на уровне поселений, что могло бы позволить смягчить кадровый голод и оптимизировать расходы. Подобный опыт, например, имеется в Германии, с механизмов местного самоуправления в которой были скопированы многие положения муниципальной реформы. Однако на том этапе данное предложение не было принято. В новом муниципальном законодательстве предусматривалось обязательное формирование в каждом муниципальном образовании не только представительного органа местного самоуправления, как это было ранее, но и главы муниципального образования, и местной администрации.

Сейчас механизм объединенных администраций несет совершенно другую идеологическую нагрузку. Это – попытка силовым образом решить объективный конфликт, возникающий в рамках двухуровневой системы муниципального управления. Чтобы понять суть этого конфликта, необходимо учитывать, что, по общему правилу, районные центры являются наиболее сильными поселениями, с наибольшим потенциалом развития, в которых сосредоточены наиболее ценные ресурсы. В этих условиях интересы районной и поселенческой властей в отношении распределения и использования данных ресурсов по объективным причинам не совпадают, и если отвлечься от вопросов, связанных с коррупцией, то возникает конфликт интересов между использованием этих ресурсов на цели развития и на цели выравнивания. Для его разрешения необходимо ввести конфликт между районной и поселенческой властями в институциональные рамки, сформировав «правила игры», которые бы балансировали эти интересы и способствовали повышению эффективности реализации каждого из них. Очевидно, что при создании объединенных администраций эта проблема не решается, конфликт загоняется внутрь. Это прекрасно продемонстрировал В. Черников на примере формирования местного бюджета: «Разрабатывая бюджет района, администрация должна будет всеми силами минимизировать часть расходов, на которые вправе претендовать административный центр. Та же администрация, только теперь уже в отношении бюджета

¹ Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

города, должна будет стремиться получить максимально возможный кусок бюджетного пирога из районного бюджета. Так как одновременно этого сделать невозможно, администрация будет вынуждена встать либо на одну, либо на другую сторону. А это уже конфликт между представительными органами, ни один из которых не имеет права соглашаться с ущемлением интересов своего муниципалитета»¹.

Очевидно, что конфликт в подобной форме может быть разрешен только с помощью административного ресурса, который в подавляющем большинстве случаев на стороне районной администрации. Это приводит к тому, что одна из сторон конфликта, а именно муниципальное образование – районный центр, в большинстве случаев представляющая центр развития муниципального района, радикально ослабляется. В этих условиях практически не остается механизмов, позволяющих противодействовать диктату районных властей в данном вопросе – ничто не мешает наемному управляющему, поставленному общими усилиями региональной и районной властей на должность главы объединенной администрации, в своей текущей деятельности проводить по всем спорным вопросам именно линию муниципального района. Можно согласиться с депутатом Государственной Думы Анатолием Локтем, который охарактеризовал принятое решение следующим образом: «Данной поправкой и законом в целом открывается механизм, когда в муниципальных районах будет отсутствовать местное самоуправление на уровне поселения районного центра... На наш взгляд, запускается механизм ликвидации местного самоуправления в целом»².

Однако необходимо учитывать, что подобные новации могут негативно повлиять не только на состояние местного самоуправления. Наши исследования показывают, что главы районов часто занимают достаточно консервативные позиции в отношении сжатия системы расселения, реструктуризации социальной сферы и других подобных процессов, способных оптимизировать бюджетные расходы и создать более благоприятные условия для экономического роста. Сильный районный центр, являющийся точкой притяжения для жителей периферии, мог бы уравновешивать эту тенденцию и создавать стимулы и условия для активизации данных процессов. Не очевидно, что в условиях объединенных администраций достижение подобного баланса может быть обеспечено.

Впрочем, авторы законопроекта видят в нем другие достоинства – возможность снижения управленческих расходов и формирование единого центра ответственности, в который могли бы обращаться жители для решения своих проблем. Однако такая постановка вопроса возвращает нас к дискуссиям начала 2000-х годов о модели муниципальной реформы в целом. В тот период оппоненты двухуровневой территориальной структуры местного самоуправления не раз указывали как раз на то, что данная структура ведет к повышенным административным издержкам, а также создает высокую неопределенность для налогоплательщиков в отношении того, какой орган ответственен за решение каких вопросов, и дополнительные коррупционные риски³. Эти предостережения не были услышаны, поскольку за двухуровневой структурой признавались принципиальные преимущества перед любой другой в отношении того, что она давала возможность одновременно получать экономию на масштабе, обеспечивать финансо-

¹ Местное самоуправление. № 12 (207). Декабрь 2010 г. С. 9.

² Местное самоуправление. № 12 (207). Декабрь 2010 г.. С. 1.

³ См., например: Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты // Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2005.

вое выравнивание и учитывать локальные потребности и интересы местных сообществ. Опыт муниципальной реформы показал, что данные преимущества, вырванные из контекста сложившейся институциональной матрицы и реальной системы интересов, имеют сугубо теоретический характер. Недостатки двухуровневой модели в полной мере реализовались на практике, в то время как ее эффективность была продемонстрирована в первую очередь в отношении усиления централизации и свертывания гарантий местного самоуправления. Тем самым возникает вопрос, несравнимо более глобальный, чем проблема объединенных администраций: насколько выбранная модель муниципальной реформы в целом была адекватна российским условиям и может ли она в принципе позволить реализоваться механизмам самоорганизации местных сообществ (там, где эти сообщества реально существуют)? Однако ответ на этот вопрос уже явно выходит за рамки настоящего обзора.

6.7.2. Отказ от прямых выборов мэров

Еще одна набирающая силу тенденция связана со все более широким распространением модели управления муниципальным образованием, в рамках которой глава муниципалитета избирается из состава представительного органа, а руководство администрацией осуществляет нанятый по контракту при активном участии региональных властей сити-менеджер. Подобная модель в наибольшей степени ограничивает влияние местного сообщества на формирование городских органов власти и усиливает воздействие на них руководства субъекта Федерации.

Стремление уйти от выборности руководства муниципальных образований явно просматривается на протяжении всего периода после перехода к назначению губернаторов. Однако попытки напрямую повторить на муниципальном уровне ту модель, которая реализуется на уровне региона, натолкнулась на серьезные правовые проблемы – это противоречит Конституции РФ. Но были найдены другие пути укрепления «вертикали»: ограничение самостоятельности муниципальных образований, широкая практика уголовного преследования «непослушных» мэров и, наконец, минимизация роли местного сообщества при выборе глав муниципальных образований¹. В ситуации, когда глава муниципалитета избирается из состава депутатов, избиратель голосует за состав представительного органа, но не может высказать свое мнение о том, подходит или не подходит тот или иной кандидат на пост главы. Именно данный инструмент был существенно активизирован в 2010 г.

Что касается практики найма глав администраций по контракту, также предусмотренного данной моделью, то подобный механизм достаточно распространен в мире.

¹ Позиция федеральной власти по этому вопросу прозвучала недавно в разговоре премьера правительства РФ В. Путина с гражданами. По мнению премьера, прямые выборы глав муниципалитетов наряду с недостаточно эффективным гражданским обществом являются причиной криминализации региональной и местной власти. (Стенограмма специальной программы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение». // Официальный сайт председателя правительства Российской Федерации. 16 декабря 2010 г. – URL: <http://www.moskva-putinu.ru/> . Дата обращения: 26.01.2011 г.). Эксперты отмечают: «Продавливание отмены выборов идет при активном участии губернаторов, которые нередко продвигают эти решения со ссылкой на принятое на федеральном уровне «политическое решение о всеобщем введении сити-менеджеров» Источник: Индекс политического влияния глав 100 крупнейших городов России // ИА REGNUM. Опубликовано 01:07 23.12.2010 г. – URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1359603.html> . Дата обращения: 26.01.2011 г.

Однако там его появление имело совершенно другие корни. Так, в США апелляция к профессиональному управлению муниципальными образованиями в ходе так называемой муниципальной революции 1920-х годов была реакцией общественности на монополизацию политической сферы отдельными группами, которые доминировали на муниципальных выборах и вели муниципальную политику исключительно в собственных интересах. Но и в западных странах этот опыт оценивается далеко не однозначно. Эксперты отмечают, что в Европе восстанавливается институт прямых выборов. «Европейцы убедились, что более эффективной власти на местах, чем сильное самоуправление, не существует»¹. Например, в Германии все больше муниципальных образований принимают такую систему управления, при которой бургомистр одновременно возглавляет исполнительную и представительную власть.

В то же время нельзя напрямую сравнивать модель сити-менеджеров в России и на Западе. Как справедливо отмечается в заявлении ассоциации «ГОЛОС» по итогам муниципальных выборов, «эта аналогия не применима, так как зафиксированный в российском законодательстве механизм назначения главы администрации, нанятого по контракту, не может быть признан свободными выборами, так как вызывает сомнения обоснованность нормы о праве назначения 1/3 членов конкурсной комиссии властями субъекта Федерации»². Тот механизм, который в западных странах использовался для усиления демократических механизмов, в России применяется как инструмент дальнейшей централизации.

По имеющимся данным, введение института сити-менеджера привело к отмене прямых выборов мэров в 43 региональных столицах³. Так, в 2009 г. прямые выборы были отменены в Самаре, Ставрополе, Рязани, Тюмени, Казани, Уфе, Твери и некоторых других городах. В 2010 г. перечень городов, где отменены прямые выборы мэров, дополнили Нижний Новгород, Смоленск, Благовещенск, Элиста, Владимир, Курган, Оренбург, Челябинск, Пермь, Екатеринбург и ряд других.

При этом особенностью 2010 г. стало то, что данный процесс перекинулся и на те городские центры, которые были известны своей сильной и самостоятельной местной властью. Среди ярких примеров данной тенденции – Челябинск, Екатеринбург, Пермь. 15 сентября 2010 г. на рабочей встрече в Екатеринбурге представители пермской, екатеринбургской и челябинской гражданских коалиций за сохранение прямых выборов мэров договорились о создании общероссийской гражданской сети в защиту выборов. Как сообщил председатель Пермской гражданской палаты Игорь Аверкиев, взаимные усилия инициаторов гражданской сети вряд ли будут ограничиваться только сопротивлением отмене выборов мэров – существуют и другие острые проблемы, связанные с попытками российских властей отстранить население от возможности прямого влияния на органы власти: это и отмена выборов губернаторов, и сегодняшние манипуляции с

¹ Маркварт Э. Все местное самоуправление по вертикали. От выборов мэров тоже решили отказаться // Ъ-Online. 27.12.2010 г. – URL: <http://kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1564980&print=true> . Дата обращения: 26.01.2011.

² Из первого заявления ассоциации «ГОЛОС» по результатам долгосрочного наблюдения хода избирательных кампаний выборов, назначенных на 10 октября 2010 г. (этапы выдвижения, регистрации и начала агитационной кампании). Москва, 6 сентября 2010 г. – URL: <http://golos.org/a3878.html> . Дата обращения: 26.01.2011 г.

³ Мэрам поставили «двойки» за их влияние // РБК. 23.12.2010 г. – URL: <http://top.rbc.ru/politics/23/12/2010/519860.shtml?from=qip> . Дата обращения: 26.01.2011.

мажоритарной и пропорциональной выборными системами¹. Несмотря на усилия коалиции, во всех трех городах прямые выборы были отменены.

В Челябинске отмена выборов произошла почти сразу после получения в 2010 г. мэром города Михаилом Юревичем должности губернатора. Примечательно, что, избравшись в свое время мэром города Челябинска, М. Юревич добился изменения устава города, поскольку нормы действующего тогда устава предусматривали наличие сити-менеджера, в то время как он, несмотря на избрание жителями, должен был исполнять полномочия председателя представительного органа.

Процедура отмены прямых выборов мэра была запущена в городе Перми весной 2010 г., окончательное решение было принято летом. Данная инициатива вызвала активный протест общественной коалиции «За прямые выборы», куда вошли 7 гражданских организаций Перми. И хотя, по результатам опроса «Левада-Центра», 79% горожан выступили за сохранение прямых выборов главы города², представительным органом было принято другое решение.

Гораздо более драматично развивались события на окраине Пермского края, в бывшем центре Коми-Пермяцкого автономного округа – городе Кудымкаре. В августе 2010 г. семь депутатов городской думы Кудымкара сложили с себя полномочия и отказались участвовать в работе представительного органа. В результате городская дума утратила легитимность. По утверждению депутатов, причина заключалась в том, что они исчерпали все остальные способы диалога с исполнительной властью региона, которая всеми силами стремилась изменить схему избрания главы Кудымкара. Не исключено, конечно, что за подобным демаршем стоят определенные экономические и политические интересы. Тем не менее отдаленному региону, находящемуся на отшибе в Пермском крае, удалось создать прецедент, аналога которому в России еще не было³.

Серьезными конфликтами сопровождалась отмена выборов мэров в городах Свердловской области и Ханты-Мансийского АО. И здесь не везде удалось навязать продавливаемую федерацией модель. Так, в отличие от Перми, в Сургуте депутаты, ознакомившись с мнением горожан, даже отказались выносить на публичные слушания вопрос об изменении системы управления, сохранив прямые выборы главы города. Согласно мониторингу общественно-политической ситуации в Сургуте, проведенному комитетом социально-политического анализа и общественных связей окружной администрации, 89% одобряют всеобщие прямые выборы главы города. Восемь процентов поддерживают схему с сити-менеджером, три процента опрошенных затруднились ответить или высказали мнение, что главу нужно назначать⁴.

В целом, по имеющейся информации, прямые выборы все еще удалось сохранить в 11 из 20 крупнейших российских городов⁵.

¹ Противники отмены выборов объединяются // Общественная кампания «Сохраним прямые выборы главы Перми». 16.09.2010 г. – URL: <http://www.vyborpermi.ru/node/358>. Дата обращения: 26.01.2011 г.

² Опубликовано на сайте «Российская газета. Пермский край» 25 мая 2010 г. Илья Изотов. «Левада-Центр»: 79 процентов жителей Перми высказались за сохранение прямых выборов мэра. <http://www.rg.ru/2010/05/25/reg-ermkraj/opros-anons.html>

³ Бунтари с окраины // Expert.ru. 12.08.2010 г. – URL: www.expert.ru/2010/08/12/bunt_okraina/. Дата обращения: 26.01.2011 г.

⁴ Сургутчане за прямые выборы главы города // Общественная кампания «Сохраним прямые выборы главы Перми». – URL: <http://www.vyborpermi.ru/node/271>. Дата обращения: 26.01.2011 г.

⁵ Индекс политического влияния глав 100 крупнейших городов России // ИА REGNUM. Опубликовано 01:07 23.12.2010 г. – URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1359603.html>. Дата обращения: 26.01.2011 г.

6.7.3. Изменение избирательной системы

Тенденция встраивания системы местного самоуправления в вертикаль власти реализуется и посредством изменений, вносимых в избирательное законодательство. Еще в 2005 г. муниципальным образованиям была предоставлена возможность вводить помимо мажоритарной избирательной системы также смешанную или чисто пропорциональную систему муниципальных выборов. В апреле 2009 г. федеральный законодатель пошел дальше, установив новый порядок, в соответствии с которым на муниципальных выборах, проходящих по пропорциональной системе, списки кандидатов могут выдвигать только отделения политической партии, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах. Ранее таким правом обладали также избирательные объединения, сформированные при проведении выборов в органы местного самоуправления общественными объединениями (общественными организациями, движениями). Теперь же общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, вправе лишь предлагать кандидатуры для включения их в партийные списки кандидатов, что осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О политических партиях». При этом вопрос об обеспечении гарантий реализации пассивного избирательного права граждан, которые не являются членами политических партий или избирательных объединений, оказался переданным на региональный уровень.

В этом же ряду тенденций стоит новый законопроект, внесенный президентом РФ, о пропорциональной системе на местных выборах. Согласно документу не менее половины депутатских мандатов в представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 депутатов и более распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более 5% числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Данные изменения затрагивают около 1200 представительных органов муниципальных образований¹.

На выборах представительных органов иных муниципальных образований, в том числе представительных органов муниципальных районов и городских округов с числом менее 20 депутатов, может применяться пропорциональная, смешанная или мажоритарная избирательная система. Условия применения конкретных избирательных систем в таких муниципальных образованиях определяются законом субъекта Российской Федерации.

В связи с указанными изменениями законопроектом устанавливаются требования к депутатам, входящим во фракции, и к фракциям в представительных органах муниципальных образований. Эти требования аналогичны тем, которые установлены для депутатов, входящих во фракции, и для фракций в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ. В частности, во фракцию входят все депутаты, избранные в составе списка кандидатов, а также могут входить депутаты, из-

¹ Президент внес в Думу законопроект о пропорциональной системе на местных выборах // Государственный интернет-канал «Россия» 14.12.2010 г. 09:06. – URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=413763&cid=5>. Дата обращения: 26.01.2011 г.

бранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам. Фракция может состоять из одного депутата, избранного в составе списка кандидатов. Депутат, входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит. Депутат, избранный в составе списка кандидатов, не вправе выйти из фракции. Несоблюдение этих требований влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий.

Оценивая тенденции к свертыванию местного самоуправления, эксперты указывают на непосредственную связь между отказом от прямых выборов мэров и усилением роли федеральных партий на местных выборах. Фактически это оказывается двумя сторонами одной медали. «Получается, что администрация муниципалитета при таком сценарии формируется, с одной стороны, при вмешательстве региональных властей, а с другой – при вмешательстве федеральных партий (российские партии отличаются крайней централизацией и постоянным вмешательством их федерального руководства в деятельность региональных и местных подразделений)»¹.

* * *

Превращение местного самоуправления в безвластный придаток управленческой вертикали – процесс, продолжающийся уже несколько лет и характерный не только для 2010 г. Поэтому отметим лишь две особенности данного периода, характеризующие складывающиеся тенденции.

Во-первых, нарушение гарантий местного самоуправления в России привлекло внимание международной общественности. Осенью 2010 г. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы представил третий доклад о состоянии российской демократии в свете реализации Европейской Хартии о местном самоуправлении, в котором были отмечены серьезные негативные тенденции в данной сфере². В частности, с целью совершенствования национального законодательства в сфере местного самоуправления российским властям было рекомендовано:

- отменить недавние поправки к ст. 74 Закона № 131-ФЗ в отношении увольнения в отставку мэров с тем, чтобы гарантировать мэрам возможность свободно осуществлять свои полномочия, не опасаясь вмешательства или политического давления со стороны представительных органов или губернаторов;
- продолжать совершенствовать распределение полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и принимать меры по сокращению числа и сфер совместных полномочий;
- выделять местным органам власти соответствующие финансовые средства или разрешать им собирать налоги, как это предусмотрено Хартией, позволяющие выполнять свои полномочия в области предоставления публичных услуг;

¹ Из первого заявления ассоциации «ГОЛОС» по результатам долгосрочного наблюдения хода избирательных кампаний выборов, назначенных на 10 октября 2010 г. (этапы выдвижения, регистрации и начала агитационной кампании). Москва, 6 сентября 2010 г. – URL: <http://golos.org/a3878.html>. Дата обращения: 26.01.2011 г.

² Совет Европы поставил России неутешительный диагноз // Эхо планеты. 10.11.2010 г. 08:32. – URL: http://www.ekhoplanet.ru/world_500_8910. Дата обращения: 26.01.2011 г.

- следить за тем, чтобы слияние населенных пунктов производилось только после того, как должным образом будут проведены консультации с соответствующими выборными собраниями.

Приведенный перечень не исчерпывает всех данных Конгрессом рекомендаций. Однако и из него видно, что под вопрос ставится соответствие Европейской Хартии как некоторых базовых положений муниципального законодательства, так и принятых в последнее время поправок, направленных на дальнейшее существенное ограничение автономии местных органов власти и фактически ставящих их под политический контроль региональных властей.

Во-вторых, все больше экспертов ставят неутешительный диагноз состоянию государственного управления в России, ключевым словом которого является *деградация*. Причем во многом данный процесс обусловлен именно нарушением баланса в системе власти, стремлением контролировать все и вся из центра, перекрытием легитимных каналов влияния населения на принятие управленческих решений. Приведем два экспертных мнения на эту тему. Руководитель Центра социальной политики Института экономики РАН, доктор экономических наук *Евгений Гонтмахер*: «Деградация государства достигла такой стадии, когда политическая элита, находившаяся в плену миражей «вертикали власти» и «управляемой демократии», потеряла контроль над происходящими в стране процессами»¹. Президент Европейского клуба экспертов МСУ *Эмиль Маркват*: «Деградация государственных институтов и МСУ, судя по всему, не только продолжится, но и ускорится. Население и власть еще больше отдалятся»².

¹ Гонтмахер Е. Государство и общество: Модернизация для своих. Опубликовано: 20.12.2010 г. – URL: http://www.4cs.ru/materials/wp-id_1342/ . Дата обращения: 26.01.2011 г.

² Маркват Э. Все местное самоуправление по вертикали. От выборов мэров тоже решили отказаться // Ъ-Online. 27.12.2010 г. – URL: <http://kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1564980&print=true> . Дата обращения: 26.01.2011 г.

Приложение 1

Особенности регулирования деятельности участников проекта «Сколково»

Одним из наиболее интересных новшеств в российской правовой системе в 2010 г. стало принятие федеральных законов и подзаконных актов, регулирующих деятельность инновационного центра «Сколково». Особенности администрирования участников ИЦ «Сколково» регулируют: Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре "Сколково"»; Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об инновационном центре "Сколково"»; Распоряжение Президента Российской Федерации от 02.07.2010 г. № 446-рп; Постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 г. № 565 «О предоставлении в 2010 году субсидии из федерального бюджета некоммерческой организации "Фонд развития центра разработки и коммерциализации новых технологий" в целях финансового обеспечения основных мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра "Сколково"», а также иные акты.

Законодательство, регулирующее деятельность участников проекта «Сколково», было разработано в рекордно короткие сроки, однако оно содержит ряд принципиальных новелл, которые впоследствии могут быть заимствованы для поддержки других направлений социально-экономического развития Российской Федерации. В частности, принципиально новыми являются:

- 1) попытка создания «дружественного» режима администрирования деятельности участников проекта;
- 2) аутсорсинг государственных функций и функций местного самоуправления, который стал одним из основных способов создания «дружественного» режима;
- 3) беспрецедентный для действующей налоговой системы объем налоговых и таможенных льгот.

Говоря о правовых решениях, использованных при создании инновационного центра, следует отметить, что они стали логическим продолжением ранее проводившихся реформ, однако в законодательстве о «Сколково» «старые» идеи получили наиболее радикальное воплощение.

Так, идея предоставления налоговых льгот (особого налогового режима) резидентам отдельно взятой территории была реализована на этапе создания особых экономических зон технико-внедренческого типа, а идея создания инфраструктуры, которая могла бы использоваться инновационными компаниями, – на этапе создания технопарков. В 2008–2009 гг. законодатель предпринимал и попытки создания «дружественного» режима государственного администрирования. Однако, по нашему мнению, они дали незначительный эффект.

Примером этого является опыт регулирования порядка осуществления контрольных и надзорных функций органами государственной власти¹. В 2008–2009 гг. были огра-

¹ В 2008–2009 гг. на федеральном уровне был принят ряд решений, направленных на снятие административных барьеров в интересах малого и среднего бизнеса. С этой целью были приняты Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Феде-

ничены основания для проведения выездных проверок субъектов малого и среднего бизнеса¹, сокращены сроки проведения выездных проверок малого бизнеса², отменено лицензирование ряда услуг населению, традиционно оказываемых представителями малого бизнеса; ограничены «внепроцессуальные» права МВД, что привело к запрету проведения налоговых проверок правоохранительными органами без участия представителей налоговой службы, а также к запрету проводить самостоятельные ревизии хозяйствующих субъектов по другим основаниям, за исключением подозрения в совершении преступлений³ и т.д. Однако установленные ограничения прав милиции просуществовали только два года. В 2011 г. они были смягчены в результате принятия Федеральных законов от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О следственном комитете Российской Федерации» и от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», которые снова предоставляют обоим ведомствам право запрашивать любые документы у юридических лиц, а также проверять их деятельность.

«Дружественный» режим администрирования деятельности инновационных компаний в Сколково. «Дружественный» режим государственного администрирования, в первую очередь, выражается в: сокращении числа процедур, требующих согласования или разрешения (*лицензирования*); в ускорении предоставления государственных услуг; сокращении числа контрольно-проверочных мероприятий и повышении защищенности проверяемых лиц в процессе их проведения; формировании системы «одного окна» во взаимоотношениях с органами государственной власти; повышении защищенности бизнеса от незаконных действий/бездействия со стороны органов государственной власти.

Попытка реализовать элементы «дружественного» режима государственного администрирования была предпринята при разработке законодательства, регулирующего деятельность участников проекта «Сколково». Следует отметить, что попытка создания особых условий государственного администрирования на ограниченной территории

рации в связи с обеспечением возможности замены обязательной сертификации декларированием соответствия»; Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности», а также некоторые другие нормативные акты.

¹ Ограничения коснулись не всех видов проверок, в частности, налоговые проверки они не затронули

² Согласно п. 2 и 3 ст. 14 Закона № 294-ФЗ, в отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановой выездной проверки не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем такого органа, но не более чем на двадцать рабочих дней, в отношении малых предприятий и не более чем на пятнадцать часов в отношении микропредприятий.

³ Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 293-ФЗ запретил правоохранительным органам при наличии подозрения о совершении юридическим лицом административного правонарушения или уголовного преступления проводить ревизии его деятельности, или требовать проведения таких ревизий, а также производить осмотр служебных помещений и досмотр транспортных средств, принадлежащих организации, изучать ее документы, изымать образцы сырья, продукции и товаров для экспертизы. (С этой целью был отменен подп. 25 ст. 11 Закона «О милиции»). При этом подозрение в совершении преступлений по-прежнему дает милиции право осуществлять контроль в отношении организаций.

предпринята российским законодателем впервые. Ранее льготные, в том числе, налоговые режимы, предполагали предоставление инвестору материальных льгот в виде: пониженной ставки налогов и таможенных пошлин, бюджетных субсидий, понижения ставки аренды на используемые им государственные и муниципальные помещения и т.д. Однако в новом законе предпринята попытка предоставить льготу, формализация которой на уровне законодательства, крайне затруднительна, а именно – льготу в виде «дружественного» режима администрирования и снятия части административных барьеров, препятствующих осуществлению предпринимательской деятельности на территории всей страны¹.

Причем особый режим сформирован не только в сфере налогового администрирования, но и по ряду других направлений деятельности инновационных компаний, сопряженных с прохождением разрешительных и контрольных процедур (строительство, землепользование, пожарный и санитарный контроль и т.д.).

Для преодоления традиционных для российской экономики административных барьеров, в первую очередь на территории «Сколково» будут созданы специализированные подразделения органов государственной власти, выполняющих функции контроля, надзора, а также согласования и лицензирования. В том числе планируется организация специализированных подразделений органов: внутренних дел; миграции; налогового контроля; таможенного дела; предупреждения и тушения пожаров, а также защиты территорий и населения от чрезвычайных ситуаций; защиты прав потребителей и благополучия человека; интеллектуальной собственности, патентов и товарных знаков. Таким образом, резиденты «Сколково» по примеру крупнейших налогоплательщиков окажутся на учете в одной специализированной налоговой инспекции.

Следует отметить, что само по себе создание специализированных налоговых инспекций (и прочих подразделений контрольных органов) вовсе не гарантирует «дружественного» администрирования на практике². Проблема заключается в том, что формализовать на уровне закона обязанность проверяющих не нарушать права налогоплательщиков и проводить административные процедуры с минимальными затратами их времени и сил невозможно. Опыт тех же крупнейших налогоплательщиков показывает, что переход на учет в специализированные инспекции сам по себе вовсе не привел к улучшению условий их обслуживания. Однако можно предположить, что на неформальном уровне руководство налоговых и прочих контрольных органов осознает свою повышенную ответственность за качество и удобство администрирования деятельности участников проекта «Сколково». В связи с этим эксперимент по улучшению условий их обслуживания в рамках отдельно взятой территории может оказаться вполне успешным. Представляется, что «дружественный» порядок осуществления админи-

¹ Представляется, что некий «дружественный» режим целесообразно было бы обеспечить не только участникам проекта, но и прочим налогоплательщикам, которые страдают от тех же административных барьеров, что и компании, работающие на территории «Сколково». В частности, это могло бы способствовать решению одной из ключевых проблем российского инновационного сектора и простимулировать спрос на инновационную продукцию со стороны реального сектора российской экономики, который в настоящее время низок. Однако модель, предложенная для инновационного центра в рамках всей страны, скорее всего окажется неработоспособной, в связи с чем ее массовое распространение невозможно. Для поддержки инновационных компаний, не включенных в проект «Сколково», а также возможных потребителей инновационной продукции требуются совершенно иные меры.

² То же касается и остальных направлений государственного контроля, осуществляемого специализированными подразделениями органов государственной власти на территории ИЦ «Сколково».

стративных процедур, направленных на улучшение положения участников проекта, целесообразно было бы прописать на уровне регламентов выполнения соответствующих функций контролирующими органами. В перспективе эти регламенты могут служить стать образцами лучшей практики и основой для повышения качества обслуживания, а также ускорения и упрощения администрирования прочих организаций за пределами инновационного центра.

Одновременно с этим при реализации идеи «дружественного» режима администрирования могут возникнуть и некоторые дополнительные сложности. В частности:

а) ряд инновационных проектов, планируемых к реализации на территории ИЦ «Сколково» должен быть запущен уже сейчас, а специализированные органы контроля едва ли ранее, чем через несколько лет, когда территория ИЦ «Сколково» будет для этого оборудована. Представляется, что сформировать специализированные органы, в том числе налогового контроля, и перевести в них на учет инновационные компании, участвующие в реализации «Сколково» целесообразно уже сейчас, до начала полномасштабного функционирования инновационного центра;

б) не до конца реализованным остался принцип «одного окна» во взаимодействии с налоговыми органами и органами внебюджетных фондов. И налоговые органы, и органы внебюджетных фондов сохраняют полномочия по самостоятельному осуществлению контроля за деятельностью налогоплательщиков, а также по их привлечению к ответственности. Кроме того, для участников проекта не предусмотрено подачи единой декларации. Таким образом, все негативные последствия передачи функций по администрированию страховых взносов органам внебюджетных фондов воздействуют в равной степени на обычных налогоплательщиков и на участников проекта «Сколково»;

в) при формировании «дружественного» режима администрирования не задействован опыт предоставления дополнительных процессуальных гарантий, используемых при проверках субъектов малого бизнеса и участников саморегулируемых организаций. Практика установления дополнительных процессуальных гарантий прав проверяемых лиц представлена в тексте Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Однако действие данного закона не распространяется на сферу налогового и финансового контроля, а также валютного контроля и некоторых других значимых видов контроля. В связи с этим общие процессуальные гарантии, предоставленные проверяемым лицам нормами Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, не позволяют сформировать «дружественный» режим налогового администрирования, столь необходимый для участников проекта «Сколково».

Аутсорсинг полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. На территории ИЦ «Сколково» предусмотрено ограничение прав региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления по проведению контрольно-проверочных мероприятий по ряду направлений, относящихся к их компетенции. Указанное ограничение происходит в связи с передачей соответствующих полномочий управляющей компании и также направлено на снижение административных барьеров и сокращение числа согласовательных процедур. В результате нововведения, использованные Законом от 28.09.2010 № 244-ФЗ, позволили говорить об *аутсорсинге государственных функций и функций местного самоуправления.*

Законом определяется особый статус компании, осуществляющей управление проектом «Сколково», а также ее дочерних организаций. Управляющая компания выполняет в том числе следующие функции¹:

- является собственником земельных участков в границах территории центра и объектов инфраструктуры центра;
- осуществляет общее организационное руководство и координацию деятельности по реализации проекта, в частности утверждает «правила проекта», определяющие совокупность прав и обязанностей лиц, участвующих в реализации проекта;
- утверждает документы, применяемые вместо генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, а также документацию по планировке территории на основании таких документов;
- утверждает технические регламенты, санитарно-эпидемиологические правила и другие аналогичные документы, которыми соответствующие правоотношения регулируются на территории центра;
- оформляет приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан для работы в центре (на территории ИЦ «Сколково» применяется льготный порядок привлечения на работу иностранных граждан);
- утверждает правила осуществления медицинской и образовательной деятельности на территории центра и выдает разрешения на осуществление этих видов деятельности (законом предусмотрено, что медицинская и образовательная деятельность на территории центра осуществляется частными медицинскими организациями и негосударственными образовательными учреждениями);
- согласовывает вопросы, связанные с инфраструктурой ИЦ «Сколково», в том числе такие, как установка на территории центра наружной рекламы;
- принимает решения о предоставлении или лишении статуса участника проекта и т.д.

В результате наделения управляющей компании беспрецедентно широкими полномочиями, согласно ст. 20 закона от 28.09.2010 № 244-ФЗ, региональные власти лишились полномочий в области резервирования земель, изъятия земельных участков для государственных нужд, дорожной деятельности и транспортного обслуживания населения, установления норм административной ответственности, утверждения схем территориального планирования и документации по планировке территории, а также по созданию, аварийно-спасательных служб, проведению мероприятий, направленных на повышение энергоэффективности и т.д. Органы местного самоуправления также утратили ряд принадлежащих им полномочий.

Передача полномочий от органов государственной власти и местного самоуправления управляющей компании, как и создание на территории «Сколково» специализированных подразделений контролирующих органов, призвана ликвидировать часть административных барьеров, создаваемых в процессе согласования решений, принимаемых различными уровнями власти по перечисленным выше направлениям, и как следствие способствовать созданию дружественной среды для инвесторов.

¹ Управляющей компанией «проекта создания территориально обособленного комплекса для развития исследований и разработок и коммерциализации их результатов» в настоящее время назначена НКО «Фонд развития центра разработки и коммерциализации новых технологий».

Принципиальной особенностью аутсорсинга государственных функций и функций местного самоуправления «Сколково» является тот факт, что управляющая компания – частное лицо (не орган государственной власти и не его подразделение). Более того, возложенные на нее функции она может передавать своим дочерним организациям. Хотя подобный опыт представляет большой интерес, в процессе аутсорсинга государственных и муниципальных функций в сфере нормативного регулирования и контроля могут возникнуть и определенные риски. В их числе можно указать следующие:

1) неочевидно, что в случае возникновения споров передача полномочий, закрепленных за субъектами РФ и муниципальными образованиями, будет признана конституционной. Конституция РФ в ст. 72 прямо указывает на тот факт, что, к примеру, земельные отношения и некоторые другие виды общественных отношений, полномочия по регулированию которых переданы управляющей компании, относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом региональные законы, которые передавали бы полномочия, скажем, по резервированию и изъятию для государственных нужд земельных участков, а также по установлению административной ответственности от органов государственной власти субъекта РФ к управляющей компании ИЦ «Сколково», не приняты;

2) не до конца ясен статус правил проекта в системе нормативных актов (в частности, не совсем понятно, следует ли их признавать нормативным правовым актом или локальным актом организации). Подпункт 11 ст. 2 Закона № 244-ФЗ определяет правила проекта как «совокупность прав и обязанностей лиц, участвующих в реализации проекта, которые утверждаются управляющей компанией в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях создания механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, и соответственно наличие и исполнение которых являются обязательными условиями осуществления деятельности указанными лицами».

Определение нормативного правового акта в российском законодательстве не сформулировано, в связи с чем в правоприменительной практике используется определение признаков нормативного акта, приведенное Верховным судом РФ в п. 9 Постановления Пленума ВС РФ от 29.11.2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»¹. В своем Постановлении Верховный суд указал, что: нормативный правовой акт должен быть издан в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, а кроме того, в нем должны содержаться правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Комментируя статус правил проекта ИЦ «Сколково», эксперты информационно-правовой системы «КонсультантПлюс»² совершенно верно обратили внимание на тот факт, что правила проекта не полностью соответствуют определению нормативного

¹ Указанные разъяснения активно используются и судами общей юрисдикции, и арбитражными судами (Определения Верховного суда РФ от 19.05.2010 г. № 45-Г10-7, от 13.01.2010 г. № 88-Г09-7, Определения ВАС РФ от 23.06.2010 г. № ВАС-7517/10 по делу № А58-2632/09, от 24.05.2010 г. № ВАС-5892/10 по делу № ВАС-17598/09).

² См. КонсультантПлюс: Аналитический обзор от 12 октября 2010 г. Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

акта, приведенного Верховным судом, так как управляющая компания не является органом государственной власти или органом местного самоуправления. Однако, по их мнению, факт выполнения управляющей компанией части функций региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления позволяет все-таки признать правила проекта ИЦ «Сколково» нормативным правовым актом. В целом такой подход следует признать правильным, однако вне судебного толкования он может оказаться неприменим. В частности, вплоть до вынесения соответствующих судебных решений нельзя точно сказать:

– могут ли заинтересованные лица, в том числе не участвующие в проекте, обжаловать правила проекта в порядке, установленном гл. 23 АПК РФ или 24 ГПК РФ, в частности обратиться в суд с исками о признании отдельных положений правил проекта (как нормативного акта) недействительными;

– в каком порядке лица, нарушившие правила проекта, установленные частной (управляющей) компанией, а не органами государственной власти, должны привлекаться к гражданской, а особенно к административной и уголовной ответственности¹. Допустим, гражданско-правовая ответственность может применяться в отношении лиц, участвующих в проекте, на основании заключенных ими соглашений. Однако УК РФ и КоАП РФ не содержат статей, устанавливающих ответственность за нарушение правил проекта, установленных частной управляющей компанией, т.е. предположительно не имеющих статуса нормативного правового акта. В связи с этим возможность административного и уголовного преследования лиц, нарушающих санитарные, градостроительные и прочие нормы, установленные на территории проекта, может оказаться под вопросом;

– в законе не описаны процедуры осуществления контроля со стороны управляющей компании за деятельностью участников проекта. При этом она наделена правом формировать собственный штат проверяющих. Согласно п. 3 ст. 18 Закона № 244-ФЗ, «управляющая компания обязана утвердить перечень работников управляющей компании, непосредственно осуществляющих контроль за соблюдением требований и правил». Судя по всему, порядок проведения проверок управляющей компанией будет урегулирован правилами проекта. Однако этого может оказаться недостаточно. К примеру, будучи наделенной и нормотворческими, и контрольными функциями, управляющая компания может оказаться незаинтересованной в достаточном обеспечении прав прочих участников проекта. Кроме того, участникам проекта могут потребоваться процедуры оформления и обжалования результатов проверок, проводимых управляющей компанией, поскольку эти результаты могут послужить основанием для санкций (в том числе досрочного исключения участника из проекта).

¹ Согласно п. 1 ст. 18 Закона № 244-ФЗ «Несоблюдение лицами, участвующими в реализации проекта, установленных и (или) применяемых на территории центра в соответствии с настоящим Федеральным законом санитарно-эпидемиологических правил и нормативов, требований пожарной безопасности, требований при осуществлении градостроительной деятельности, требований к размещению и распространению рекламы, требований к объектам технического регулирования, правил осуществления медицинской деятельности, образовательной деятельности признается нарушением соответствующего законодательства Российской Федерации и влечет за собой гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Налоговые льготы на территории ИЦ «Сколково». В числе налоговых льгот, предоставляемых участникам проекта в первую очередь, следует указать:

1) возврат участникам проекта ввозных таможенных платежей и НДС в отношении импортных товаров, используемых участниками проекта на территории «Сколково» (ст. 11 Закона № 244-ФЗ).

Возмещение таможенных платежей представляется весьма существенной льготой, однако для государства ее предоставление влечет определенные риски.

Во-первых, после создания Таможенного союза с Казахстаном и Республикой Беларусь предоставление льготы может повлечь дополнительные прямые бюджетные расходы, так как Соглашение об установлении и применении в Таможенном союзе порядка начисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие)¹ предусматривает необходимость распределения таможенных платежей между тремя странами Таможенного союза². То есть в российский бюджет поступает 100% таможенных платежей, и вернуть участнику проекта «Сколково» российская сторона обязана всю уплаченную им сумму. К примеру, если он заплатил при ввозе оборудования 100 руб., то при возврате таможенных платежей Российская Федерация потеряет 112,3 руб., так как 12,3 руб. «уйдет» в бюджеты Казахстана и Республики Беларусь, и возмещать их участнику проекта «Сколково» придется из федерального бюджета за счет прочих доходов.

Во-вторых, льгота по таможенным платежам не содержит механизмов противодействия налоговой оптимизации, в связи с чем могут возникнуть риски злоупотребления положениями нового закона. В частности, при посредничестве участников проекта может осуществляться ввоз оборудования, которое впоследствии может быть реализовано лицам, не являющимся участниками проекта, по любой стоимости, так как прибыль участника проекта облагается по нулевой ставке. При этом при реализации оборудования по завышенной стоимости приобретатель сможет увеличить амортизационные расходы;

2) налоговые льготы по НДС и налогу на прибыль организаций. Помимо возмещения таможенных платежей, Закон от 28.09.2010 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об инновационном центре "Сколково"» освобождает участников проекта:

– от ведения бухгалтерского учета;

– от уплаты НДС (это право они получают на 10 лет с момента регистрации в качестве участника проекта до того момента, когда общий размер их прибыли превысил 300 млн руб. с начала года, следующего за годом, в котором размер выручки, полученной этим участником проекта, превысил 1 млрд руб., – с 1-го числа налогового периода, в котором произошло указанное превышение общего размера прибыли, при условии, что их размер прибыли не превышает 1 млрд 300 млн руб.);

– от уплаты налога на прибыль организаций до момента достижения установленного законом уровня окупаемости вложений в проводимые исследования (условия прекращения действия льготы такие же, как для льготы по НДС) либо до момента утраты статуса, пре-

¹ http://www.tsouz.ru/MGS/mgs21-05-10/Pages/Sogl_o_mexa№izme_zachisl_poshli№.aspx

² В рамках Таможенного союза предполагается, что таможенные пошлины должны распределяться между странами-участницами в следующем порядке: Республика Беларусь – 4,70%; Республика Казахстан – 7,33%; Российская Федерация – 87,97%.

доставляющего право применять такие налоговые льготы. Освобождение предоставлено в форме нулевой ставки данного налога;

– от уплаты налога на имущество организаций – имущество, используемое в исследовательской деятельности.

Также Законом от 28.09.2010 г. № 243-ФЗ предусмотрено снижение до 14% общего размера взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование, уплачиваемых указанными лицами. Кроме того, законом также предусмотрено освобождение управляющей компании, в собственности которой будут находиться земельные участки, составляющие территорию инновационного центра «Сколково», и значительная часть расположенного на них имущества, от уплаты в отношении таких объектов земельного налога и налога на имущество организаций. От уплаты налога на имущество организаций освобождаются и сами резиденты ИЦ «Сколково».

Предоставление указанных льгот может создать ряд проблем в сфере налогового контроля за деятельностью участников проекта, таких, как:

1) освобождение от ряда налогов не означает освобождения от камеральных и выездных налоговых проверок резидентов инновационного центра. Согласно новой редакции п. 2 ст. 89 НК РФ, решение о проведении выездной налоговой проверки организации, получившей статус участника проекта по осуществлению исследований, разработок и коммерциализации их результатов в соответствии с Федеральным законом «Об инновационном центре "Сколково"», выносит налоговый орган, осуществивший постановку этой организации на учет в налоговом органе.

При этом выездная проверка также может быть проведена и по решению других налоговых органов по местонахождению обособленных подразделений участника проекта. Закон не запрещает участникам проекта иметь обособленные подразделения. Единственным требованием, касающимся территориальной локализации их деятельности, является требование о наличии на территории ИЦ «Сколково» органов управления компании – участника проекта, а также органов, уполномоченных действовать от имени участника проекта без доверенности (подп. 2 п. 2 ст. 10 Закона № 244-ФЗ). По местонахождению обособленных подразделений может возникнуть необходимость уплачивать имущественные налоги, а в условиях, когда участник проекта не ведет бухгалтерского учета, проконтролировать их уплату будет затруднительно. Следует отметить, что в настоящее время налогоплательщик не обязан вести бухгалтерский учет по местонахождению его обособленных подразделений. Согласно подп. 5 п. 1 ст. 23 НК РФ, у организации, которая обязана вести бухгалтерский учет, возникает необходимость предоставления бухгалтерской отчетности только в налоговый орган по месту своего нахождения. При этом под местонахождением Минфин в своих письмах понимает местонахождение ее головного офиса и обращает внимание на то, что обязанности предоставлять бухгалтерскую отчетность по местонахождению обособленных подразделений организации нет. В частности, на это указывают Письма Минфина от 07.07.2009 г. № 03-02-07/1-345 и от 18.08.2009 г. № 03-03-06/1/527;

2) освобождение от уплаты НДС и применение нулевой ставки по налогу на прибыль организаций предоставляются участникам проекта вплоть до достижения определенного размера прибыли и выручки (см. выше). При этом не совсем понятно, на основании каких документов должна будет проводиться проверка на предмет достижения участником проекта «пороговых» величин, если он полностью освобожден от бухгалтерского учета. Дело в том, что в п. 20 ст. 381 НК РФ не установлена даже

обязанность участников проекта предоставлять налоговым органам данные о размере прибыли. Они предоставляют только данные учета доходов и расходов, на основании которых соответствие критериям, установленным ст. 145.1 НК РФ, проверить невозможно;

3) если участник проекта не ведет бухгалтерского учета, могут возникнуть сложности при запросе у него информации о контрагентах.

С 2006 г. из Налогового кодекса РФ исключено такое понятие, как встречная налоговая проверка, однако его фактически заменило право налоговых органов истребовать сведения о проверяемом налогоплательщике у его контрагентов. Причем за непредоставление требуемых сведений установлена ответственность. Так, согласно п. 2 ст. 126 НК РФ, непредоставление налоговому органу сведений о налогоплательщике, выразившееся в отказе организации предоставить имеющиеся у нее документы, предусмотренные настоящим Кодексом, со сведениями о налогоплательщике по запросу налогового органа, а равно иное уклонение от предоставления таких документов либо предоставление документов с заведомо недостоверными сведениями, влечет взыскание штрафа в размере 10 тыс. руб. То есть организация обязана иметь все документы, предусмотренные Налоговым кодексом, а не специальными отраслевыми законами. И отказ от их предоставления может повлечь наступление налоговой ответственности;

4) Законы № 243-ФЗ и № 244-ФЗ содержат серьезное логическое противоречие. Участники проекта «Сколково» при использовании нулевой ставки по налогу на прибыль (п. 5.1. ст. 284 НК РФ) должны вести налоговый учет в порядке, предусмотренном для совершенно другого налога – упрощенной системы налогообложения (ст. 346.24 НК РФ).

Таким образом, они должны использовать ставку от одного налога, а порядок налогового учета – от другого налога. При этом методы учета по налогу на прибыль и по УСНО не совпадают: при определении базы по налогу на прибыль используется метод начислений, а при определении базы по УСНО – кассовый метод. Это может создать следующие проблемы:

– непонятно, какой, собственно, метод (кассовый или начислений) должны использовать участники проекта. Налоговый учет по УСНО, как было сказано выше, требует применения кассового метода, при этом в ст. 246.1 указано, что выручка от реализации определяется участниками проекта по правилам гл. 25 НК РФ, т.е. по начислению;

– учет доходов и расходов, осуществляемый по кассовому методу, в порядке, установленном ст. 346.24 НК РФ, не предусматривает начисления амортизации. И поскольку от ведения бухгалтерского учета участники проекта «Сколково» освобождены, налоговый орган лишается возможности проконтролировать правильность начисления амортизации на основные средства, используемые участниками проекта.

Все изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что предложенный в рамках ИЦ «Сколково» вариант льготного режима является одним из наиболее радикальных. При этом его работоспособность пока что оценить сложно, так как правоприменительная практика по данному направлению не сложилась. Тем не менее, новизна предложенного законодателем подхода позволяет предположить, что в процессе реализации данной модели административного взаимодействия государства и частного сектора возникнет необходимость доработки и дополнительной «настройки» действующего законодательства.

Приложение 2

Международная налоговая помощь между странами СНГ, ЕЭП и ТС: анализ существующих соглашений

Международная помощь, оказываемая соответствующими органами различных стран друг другу по взысканию налогов, является одним из главных условий эффективного развития международных экономических отношений. Нормы международных соглашений различного типа призваны в той или иной степени обеспечить порядок оказания подобной международной помощи. В настоящее время многие соглашения и содержащиеся в них нормы не отвечают поставленной задаче – эффективному оказанию помощи налоговыми органами различных стран – и требуют внесения изменений и дополнений с целью оптимизации порядка оказания такой помощи.

Каковы же реальные возможности использования международных соглашений, заключенных между странами – членами экономических интеграций с Российской Федерацией для истребования/оказания международной налоговой помощи налоговыми службами друг другу.

Под международной налоговой помощью следует понимать определенные методы взаимодействия налоговых служб различных стран. К таким методам относятся:

- обмен оперативной информацией по различным налоговым вопросам (информация о регистрационных данных налогоплательщика, об имуществе налогоплательщика, о суммах уплаченных налогов и сборов, о нарушениях законодательства о налогах и сборах и пр.);

- оказание налоговыми органам помощи в изъятии документации;

- принятие обеспечительных мер в отношении имущества налогового должника на территории иностранного государства.

В первую очередь речь идет о подобном взаимодействии налоговых служб стран, имеющих наиболее тесные международные отношения в рамках торгово-экономического сотрудничества с Россией.

К таким странам относятся страны – члены Таможенного союза (далее – ТС), Единого экономического пространства (далее – ЕЭП) и Содружества независимых государств (далее – СНГ).

Представляется, что взаимодействие налоговых служб России со странами ТС, ЕЭП и СНГ должно быть активным и всесторонним, с наименьшим количеством формальных условий с учетом сложившихся экономических взаимоотношений. Более того, взаимодействие налоговых служб России, Казахстана и Белоруссии (в рамках ТС и ЕЭП) должно быть наиболее тесным в вопросе взыскания налоговой задолженности по сравнению с подобным взаимодействием между всеми остальными странами СНГ.

Правовое пространство взаимодействия налоговых служб стран – членов указанных региональных объединений при оказании международной налоговой помощи составляют три вида договоров:

- специальные соглашения о взаимной помощи по налоговым вопросам между странами СНГ (двусторонние и многосторонние);

- соглашения об избежании двойного налогообложения (ст. «Помощь в сборе налогов», ст. «Взаимная помощь в сборе налогов», ст. «Обмен информацией»);

- договоры об оказании правовой помощи (двусторонние и многосторонние).

Анализ указанных типов соглашений позволяет сделать вывод, что наиболее удобным для использования налоговыми службами и содержащим специальные нормы об истребовании/оказании помощи в сборе налогов является именно первый тип соглашений – соглашения о взаимной помощи по налоговым вопросам.

Нормы соглашений об избежании двойного налогообложения также применимы для истребования/оказания помощи в сборе налогов, но только в том случае, если такие соглашения содержат и статью об обмене информацией, и статью о помощи в сборе налогов. Только два соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенные Российской Федерацией со странами – членами СНГ, а именно с Узбекистаном и Арменией, содержат обе статьи. Остальные соглашения содержат только статью об обмене информацией, что, безусловно, недостаточно для эффективной помощи в сборе налогов. Кроме того, соглашения об избежании двойного налогообложения определяют порядок реализации прав договаривающихся государств по налогообложению организаций, извлекающих доход в другом государстве, а не порядок администрирования налогообложения.

Соглашения о правовой помощи предусматривают исключительно судебный порядок оказания помощи в сборе налогов. Например, когда речь идет о таком оказании взаимной помощи в сборе налогов, как взыскание Федеральной налоговой службой России (ФНС России) задолженности с иностранного должника – филиала или представительства (находящихся на территории России) организации – резидента иностранного государства. В данном случае у ФНС России может возникнуть необходимость в получении таких видов помощи у иностранной налоговой службы, как:

- а) получение информации об имуществе иностранного должника;
- б) наложение ареста на имущество иностранного должника.

При этом речь идет об имуществе иностранного налогового должника, находящегося на территории соответствующего иностранного государства.

ФНС России может получить информацию об имуществе должника двумя способами:

– обратиться в Российский арбитражный суд с ходатайством о наложении обеспечительных мер на имущество должника (в соответствии с международными соглашениями России об оказании правовой помощи);

– обратиться в налоговую службу иностранного государства с запросом о содействии в предоставлении соответствующей информации (в соответствии с международными соглашениями России о двойном налогообложении/сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам соблюдения налогового законодательства).

ФНС имеет право наложить арест на имущество должника только одним способом – посредством обращения с ходатайством в Российский арбитражный суд о принятии обеспечительных мер в виде приостановления операций по банковским счетам налогоплательщика и/или наложения ареста на имущество иностранного должника. Это связано с тем, что запрос о содействии во взыскании налогов ФНС России имеет право направлять в налоговую службу иностранного государства только по вопросу предоставления информации и/или направления документов. Наложение обеспечительных мер (арест имущества, приостановление операций по счетам) не входит в предмет запроса о содействии в соответствии с международными соглашениями России о двойном налогообложении/сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам соблюдения налогового законодательства. То есть арест имущества иностранного налого-

вого должника может быть осуществлен только посредством обращения в суд с заявлением о ходатайстве по поводу принятия обеспечительных мер в отношении имущества должника. Российский арбитражный суд при получении ходатайства от ФНС России о принятии обеспечительных мер в отношении имущества иностранного должника вынужден обратиться за получением правовой помощи у судебного органа иностранного государства. Правовым механизмом оказания правовой помощи является передача судебных запросов, которая осуществляется двумя основными способами: по дипломатическим каналам – через ведомства иностранных дел (для России – МИД России) и передача центральным органам юстиции (для России – Минюст России). При этом второй способ передачи запроса по времени гораздо быстрее первого. Однако ни Арбитражно-процессуальный кодекс России (далее – АПК России), ни международные соглашения не содержат каких-либо конкретных сроков оказания правовой помощи в виде исполнения судебного запроса о применении обеспечительных мер. Таким образом, применение норм соглашений о правовой помощи налоговыми службами России с целью получения помощи во взыскании налогов затруднено в связи с рядом обстоятельств. Во-первых, соглашения предусматривают общий порядок обращения в Арбитражный суд как для налоговой службы, так и для других лиц, т.е. нет каких-либо специальных норм для налоговой службы о порядке обращения. Во-вторых, соглашения предусматривают достаточно сложный механизм получения помощи во взыскании налогов со стороны иностранной налоговой службы только через суд посредством направления специального запроса. При этом соглашения не предусматривают предмета такого запроса, т.е. нормативно не урегулированы конкретные виды оказания помощи. В-третьих, ни соглашения, ни АПК России не предусматривают каких-либо сроков получения подобной помощи.

Соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи по налогам представляют собой соглашения, содержащие специальные нормы оказания международной налоговой помощи. Во-первых, такие соглашения предусматривают предоставление практически любого вида информации по любым видам налогов. Информация может предоставляться как по запросу, так и спонтанно. Соглашения содержат минимальные требования к оформлению запроса (письменная форма, подпись должностного лица, перечень вопросов). Существуют основания (но достаточно общего характера) отказа от выполнения запроса.

К недостаткам указанных соглашений можно отнести следующие: срок ответа на запрос и срок исполнения запроса ни в соглашении, ни в иных документах не определен. Соглашения содержат общие, не подлежащие оспариванию основания отказа в исполнении запроса. Нормы предусматривают устаревшие способы передачи запроса – посредством почты. Кроме того, в соглашениях содержится недостаточно правовых механизмов, которые используются налоговой службой для исполнения запроса. Речь идет о том, что налоговая служба одной страны имеет право направить запрос в налоговую службу другой страны только с целью получения какой-либо информации о налогоплательщике или с целью получения каких-либо документов. Также существенным недостатком соглашений является отсутствие автоматического обмена информацией по стандартным налоговым вопросам (о регистрационных данных налогоплательщика, о суммах уплаченных налогов и пр.).

Однако в связи с тем, что именно соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи по налогам представляют собой специальный тип соглашений, предусматривающий

взаимодействие налоговых служб стран – членов СНГ, ТС и ЕЭП, предлагается оптимизировать некоторые существующие нормы данных соглашений с учетом указанных недостатков, а также принять иные дополнительные решения, позволяющие расширить и углубить сотрудничество налоговых служб на постсоветском пространстве.

Во-первых, в соглашениях или в специальных регламентах к таким соглашениям необходимо установить минимальный размер требования о взыскании, по которому должна быть оказана помощь компетентным органом страны СНГ, ТС и ЕЭП. Такая сумма может быть установлена, допустим, в размере 100 тыс. руб.

Во-вторых, с целью упорядочения работы налоговых служб по вопросу международного сотрудничества между собой необходимо установить следующие основные сроки: срок взыскания требования и срок давности по требованиям о взыскании.

В-третьих, предлагается утвердить единую форму запроса для единообразия в применении всеми налоговыми службами стран – членов ТС, ЕЭП и СНГ и одновременно установить приоритетным электронный способ передачи запроса.

Как уже было указано выше, основания для отказа в исполнении запроса, содержащиеся в настоящее время в соглашениях, носят общий характер. В связи с этим предлагается дополнительно указать следующие основания отказа в предоставлении информации: запрашиваемый компетентный орган не обязан предоставлять информацию, которую невозможно получить при взыскании требований, возникающих в данной стране; раскрытие информации связано с нарушением коммерческой, производственной или профессиональной тайны.

Однако наиболее важными изменениями должны стать статьи, касающиеся расширения способов оказания международной помощи по налоговым вопросам. В связи с этим необходимо определить дополнительные правовые механизмы при взыскании налоговой задолженности иностранного должника, которые могли бы применять налоговые службы стран – членов ТС, ЕЭП и СНГ:

- поиск имущества (счетов, движимого/недвижимого имущества);
- обеспечительные меры (арест счетов, арест имущества);
- содействие в продаже имущества с торгов на территории иностранного государства силами налоговой службы;
- проведение совместных налоговых проверок.

С целью упрощения процедуры взаимодействия налоговых органов различных стран между собой представляется возможным установить автоматический обмен информацией по таким базовым налоговым вопросам в рамках СНГ, ТС и ЕЭП, как:

- сведения о регистрации предприятий, их филиалов и представительств, включая сведения об их местонахождении, подчиненности, форме собственности, бенефициарах и др.;
- сведения об открытии счетов в государственных и коммерческих банках юридическими и физическими лицами, а также наличии и движении по ним денежных средств;
- сведения обо всех видах доходов юридических и физических лиц, полученных на территории данного государства;
- сведения об уплаченных суммах налогов либо другая информация, связанная с налогообложением.

Таким образом, с целью повышения уровня взаимодействия налоговых служб в рамках оказания международной помощи друг другу на территории стран СНГ, ТС и ЕЭП предлагается внести ряд изменений в существующую систему соглашений о сотрудни-

честве и взаимной помощи по налогам. Целью предлагаемых изменений является создание интегрированной базы данных налогоплательщиков стран – партнеров СНГ, ТС и ЕЭП, а также согласование методов и форм налогового учета и отчетности, т.е. гармонизация/унификация налогового администрирования. Кроме того, оптимизация существующего порядка международного взаимодействия налоговых служб приведет к возможности осуществления совместного контроля за деятельностью предприятий-экспортеров и импортеров. Совместные и согласованные действия налоговых органов стран – партнеров СНГ, ТС и ЕЭП приведут к увеличению поступлений налогов, платежей и сборов, эффективному раскрытию и предотвращению экономических правонарушений.

Приложение 3

Взаимная помощь между странами ЕС по взысканию налоговых требований: последние изменения

В 2010 г. была принята новая Директива¹ ЕС о взаимной помощи между странами по взысканию требований в отношении налогов, пошлин и иных мер, призванная улучшить сложившуюся ситуацию в части оказания взаимной помощи по взысканию требований в отношении налогов, пошлин и иных мер внутри ЕС. В Директиве, в частности, предполагается возможность запрашивать помощь по взысканию требований до исчерпания всех возможностей внутри страны, присутствовать и участвовать в работе компетентного органа в иной стране ЕС. Вводится требование о передаче запросов и документов в цифровом виде по электронной сети, а также ряд иных положений.

Взыскание налоговой задолженности с иностранных юридических лиц, а также исполнение запросов о взыскании налоговой задолженности, поступающих из-за границы, в отношении российских налогоплательщиков связано в России со значительными трудностями. В первую очередь, по мнению ФНС, это обусловлено отсутствием конкретных механизмов осуществления взаимодействия по данному вопросу между компетентными органами РФ и зарубежных стран. В ЕС за последние несколько лет наблюдается значительный рост сумм, взысканных по налоговым требованиям иностранных компетентных органов, постоянно развивается механизм взыскания, что делает опыт ЕС, стратегического экономического партнера России, полезным для РФ при совершенствовании механизма взыскания налоговой задолженности иностранных должников.

Положения данной Директивы могут быть интересны широкому кругу лиц в РФ: ФНС России, налогоплательщикам, планирующим или ведущим бизнес в ЕС, а также российским налоговым консультантам.

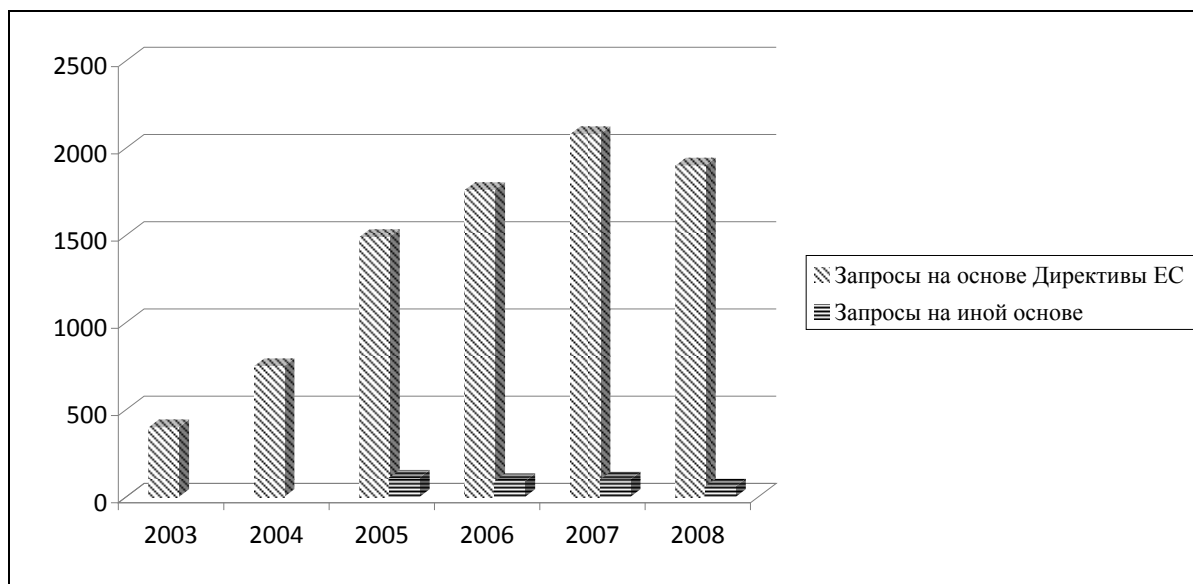
Страны – члены ЕС предоставляют взаимную помощь по широкому кругу налогов, сборов, пошлин и иных мер, при этом размер взысканных сумм постоянно возрастает. Однако эффективность предоставления помощи по взысканию требований невысока. По данным, приведенным в отчете Еврокомиссии об использовании положений о взаимной помощи между странами по взысканию требований в отношении сборов, по-

¹ Директива 2010/24/ЕС от 16 марта 2010 г.

шлин, налогов и иных мер в 2005–2008 гг.¹, коэффициент взыскания требований составляет около 5%.

Исходя из статистических данных за 2003–2008 гг., предоставленных странами – членами ЕС Еврокомиссии и отраженных в вышеуказанном отчете, можно сделать следующие выводы (рис. III – IV):

- число запросов о предоставлении помощи на основе положений Директивы ЕС об оказании взаимной помощи по взысканию требований растет;
- положения Директивы используются значительно чаще, нежели положения иных двусторонних и многосторонних соглашений об оказании взаимной помощи между государствами-членами;
- использование иных двусторонних и многосторонних соглашений об оказании взаимной помощи между государствами – членами ЕС уменьшается²;
- большинство запросов касается либо налога на добавленную стоимость (НДС), либо налогов на доходы и капитал;
- взысканные суммы возрастают.

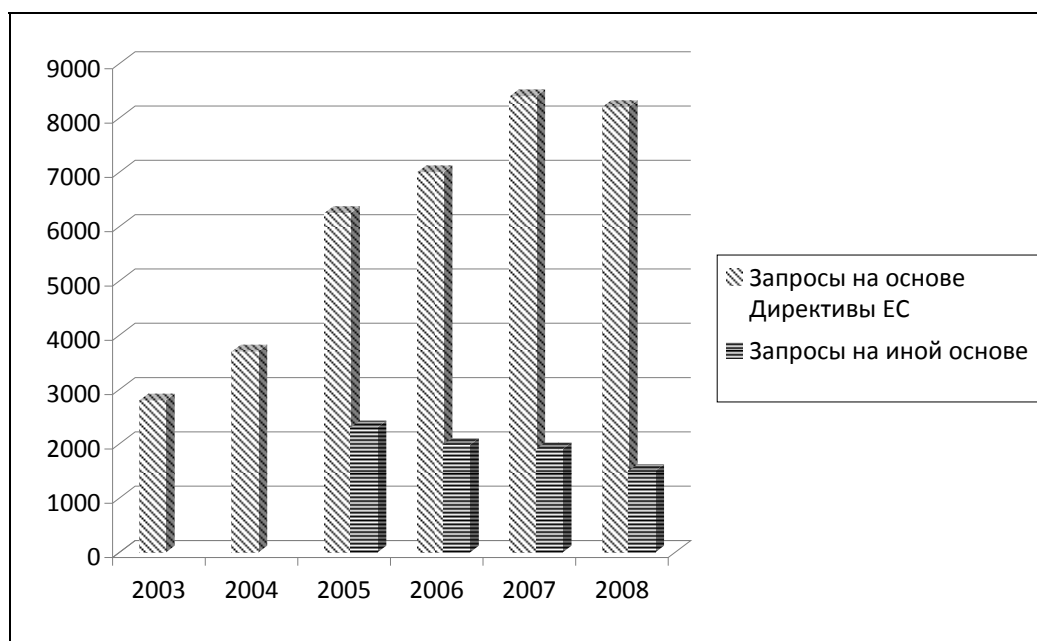


Источник: Отчет Еврокомиссии об использовании положений о взаимной помощи между странами по взысканию требований в отношении сборов, пошлин, налогов и иных мер в 2005–2008 гг. (Брюссель, 2009 г.).

Рис. III. Изменение числа запросов о предоставлении информации

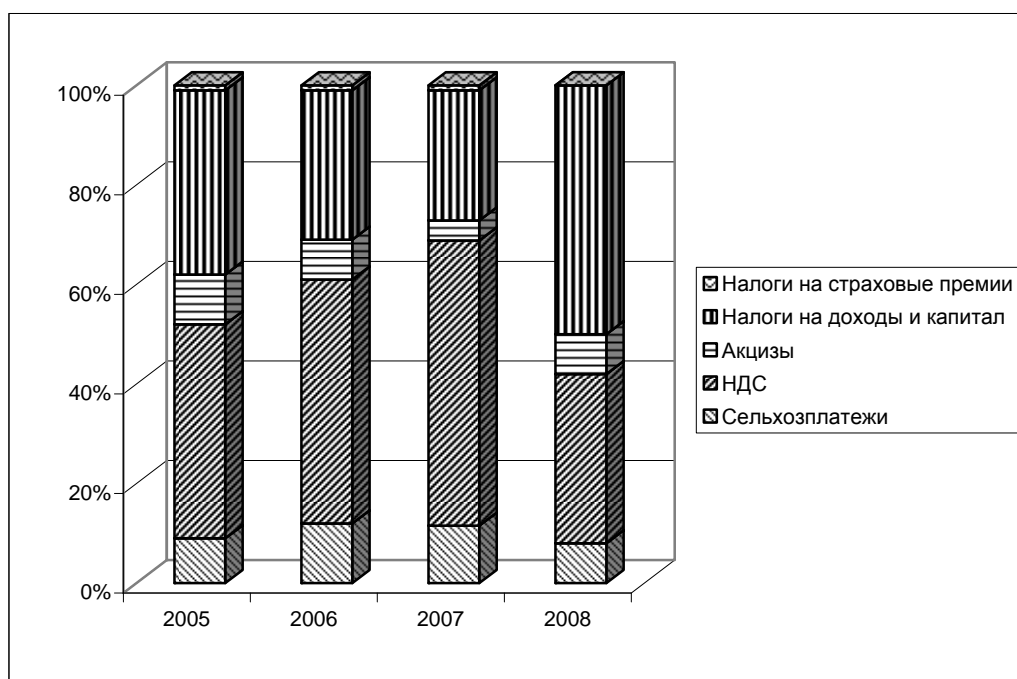
¹ [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/com\(2009\)451_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/com(2009)451_en.pdf)

² Данные об использовании положений иных двусторонних и многосторонних соглашений об оказании взаимной помощи государствами – членами ЕС приведены в отчете за 2005–2008 гг.



Источник: Отчет Еврокомиссии об использовании положений о взаимной помощи между странами по взысканию требований в отношении сборов, пошлин, налогов и иных мер в 2005–2008 гг. (Брюссель, 2009 г.).

Рис. П2. Изменение числа запросов об оказании содействия во взыскании требований



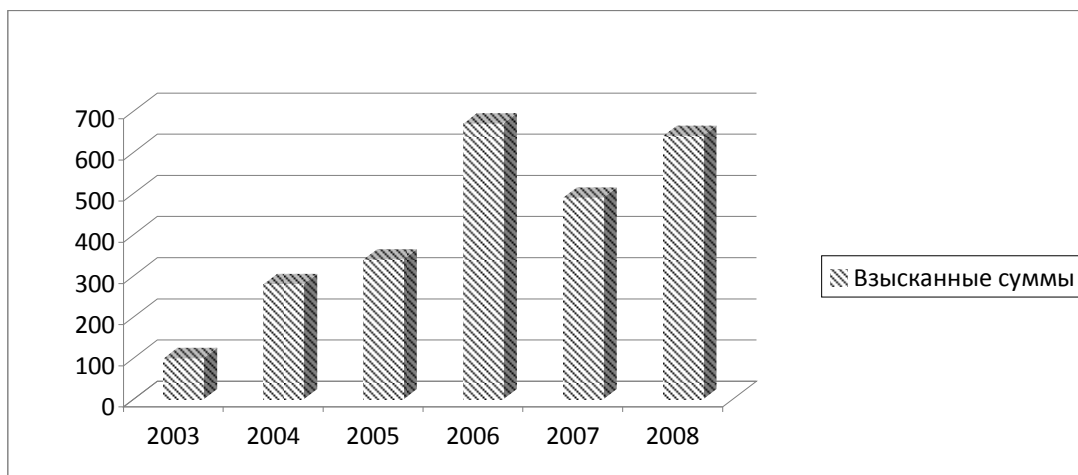
Источник: Отчет Еврокомиссии об использовании положений о взаимной помощи между странами по взысканию требований в отношении сборов, пошлин, налогов и иных мер в 2005–2008 гг. (Брюссель, 2009 г.).

Рис. П3. Соотношение запросов об оказании помощи во взыскании требований по налогам

Запросы об оказании помощи во взыскании касаются:

- налога на добавленную стоимость (НДС): запросы по НДС составляют значительную часть всех запросов об оказании содействия во взыскании требований (в 2008 г. – до 34%);
- налогов на доходы и капитал (в 2008 г. 50% всех запросов составили запросы по налогам на доходы и капитал);
- акцизов (около 10% всех запросов);
- сельскохозяйственных платежей (около 10% всех запросов);
- налогов на страховые премии (незначительная часть, в 2008 г. не было ни одного).

Суммы, взысканные в рамках оказания взаимной помощи, постоянно возрастают. В 2005 г. взыскано в 3 с лишним раза больше, чем в 2003 г., в 2007 г. – почти в 5 раз, в 2008-м – в 6 с лишним раз. При этом надо учитывать, что около 80% выполненных запросов о содействии относится к году, в котором сделан запрос, или к двум предыдущим.



Источник: Отчет Еврокомиссии об использовании положений о взаимной помощи между странами по взысканию требований в отношении сборов, пошлин, налогов и иных мер в 2005–2008 гг. (Брюссель, 2009 г.).

Рис. П4. Изменение сумм, взысканных в рамках оказания взаимной помощи по взысканию требований

Первой законодательной инициативой по взысканию требований была Директива Совета 76/308/ЕЭС от 15 марта 1976 г., которая касалась взаимной помощи между странами по взысканию требований по таможенным пошлинам и некоторым видам сельскохозяйственных сборов¹. В дальнейшем список налогов, сборов и платежей, в отношении которых предоставляется взаимная помощь по взысканию, был значительно увеличен. Директива от 15 марта 1976 г. была расширена путем введения статей об НДС (Директива Совета 79/1071 ЕЭС² от 6 декабря 1979 г.), статей об акцизах (Дирек-

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0308:EN:HTML>

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L1071:EN:HTML>

тива Совета 92/108/ЕЭС¹ от 14 декабря 1992 г.), статей о прямых налогах и налогах на страховые премии (Директива Совета 2001/44/ЕС² от 15 июня 2001 г.).

Действие Директивы 2010/24/ЕС от 16 марта 2010 г.³ распространяется на все налоги и пошлины, вводимые от имени и непосредственно самими странами – членами ЕС либо их административными или территориальными отделениями, включая местные, или же вводимые от имени ЕС. Административные штрафы, пени, сборы, относящиеся к требованиям соответствующих органов, компетентных облагать налогами или пошлинами или проводить административные запросы в отношении их⁴.

Как и в Директиве 2008/55 от 26 мая 2008 г.⁵, в новой Директиве по запросу предоставляется любая информация, которая в явном виде может быть полезна при взыскании требований. Запрашиваемый компетентный орган не обязан предоставлять информацию:

- которую невозможно получить при взыскании требований, возникающих в данной стране;
- раскрытие которой связано с нарушением коммерческой, производственной или профессиональной тайны;
- раскрытие которой приведет к ущемлению безопасности или противоречит публичной политике данной страны.

Запрашиваемый компетентный орган обязан сообщить запрашивающему компетентному органу основания для отказа в предоставлении информации.

Однако Директива 2010/24/ЕС предусматривает *возможность запрашивать помощь по взысканию требований до исчерпания всех возможностей по взысканию требований внутри страны* в случаях когда:

- очевидно, что не существует путей взыскания требований в запрашивающей стране или процедуры не приведут к взысканию в полном объеме и запрашивающий орган имеет информацию, подтверждающую наличие активов у соответствующего лица на территории запрашиваемой страны;
- применение подобных процедур в запрашивающей стране приведет к несоразмерным трудностям.

Новая Директива также предусматривает *возможность присутствовать и участвовать в работе компетентного органа в иной стране – члене ЕС*.

По соглашению между запрашиваемым и запрашивающим компетентными органами и в соответствии с процедурами запрашиваемого компетентного органа официально уполномоченные лица запрашивающего компетентного органа могут:

- присутствовать в офисах запрашиваемого компетентного органа;
- присутствовать во время выполнения запросов на территории страны запрашиваемого компетентного органа;
- оказывать помощь официально уполномоченным лицам страны запрашиваемого компетентного органа во время судебных разбирательств.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0108:EN:HTML>

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0044:EN:HTML>

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:084:0001:01:EN:HTML>

⁴ Вступление Директивы в силу ожидается в 2013 г.

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:150:0028:01:EN:HTML>

Компетентный орган запрашиваемой страны при взыскании требований использует процедуры, регламенты или административные положения своей страны, применяемые в отношении таких же или похожих, в случае отсутствия таких же налогов или пошлин.

В случае отсутствия похожих налогов или сборов применяются процедуры, регламенты или административные положения, касающиеся налога на доходы.

Облегчен порядок предоставления отсрочек, рассрочек по уплате налогов и сборов с возможным взиманием процентов.

В случае если закон, регламенты или административные положения запрашиваемой страны позволяют предоставить должникам время или предложить уплату частями с возможным взиманием процентов, компетентные органы могут предоставлять отсрочки, рассрочки по уплате налогов и сборов.

Предусмотрена разработка единообразных инструментов, разрешающих взыскание, что должно исключить проблемы, связанные с переводом и признанием иностранных инструментов¹.

Любой запрос по взысканию должен сопровождаться единообразным документом, разрешающим взыскание в запрашиваемой стране. Данный единообразный документ должен содержать следующую информацию:

- описание требования, включая его природу, период, к которому относится требование, даты, имеющие отношение к процессу взыскания, сумму взыскания и ее составляющие, например налог, пеня;
- название и иная информация, имеющая отношение к идентификации должника;
- название, адрес и иные контактные данные офиса, ответственного за оценку требования, или же офиса, где может быть получена дополнительная информация.

Уточнен возраст требований о взыскании, подлежащих исполнению.

Компетентный орган запрашиваемой страны, как и ранее, не обязан предоставлять помощь по взысканию требований, по которым с момента оформления требования в запрашивающей стране до момента подписания запроса о помощи во взыскании требований прошло более пяти лет. Однако в случае, если запрос или документ, разрешающий взыскание, в запрашивающей стране оспаривался, 5-летний срок начинается с момента, когда в запрашивающей стране определено, что запрос или документ не может быть больше оспорен. Более того, в случаях, когда отсрочка платежа или постепенная выплата разрешена компетентным органом запрашивающей страны, 5-летний срок начинается с момента, когда закончился полный срок.

Вместе с тем в Директиве уточнено, что в данных случаях компетентный орган запрашиваемой страны не обязан предоставлять помощь во взыскании требований, по которым с момента оформления требования в запрашивающей стране прошло более 10 лет.

Установлено ограничение размера сумм, подлежащих взысканию, определен минимальный размер суммы.

Компетентный орган запрашиваемой страны не обязан предоставлять помощь, если сумма требования о взыскании менее 1500 евро.

¹ Именно проблемы, связанные с переводом и признанием иностранных инструментов, как указано в Директиве 2010/24/ЕС, приводят к неэффективности существующего механизма оказания помощи.

Определено возмещение расходов, понесенных в связи с оказанием помощи запрашиваемой страной, за счет должника.

Для стимулирования государств – участников ЕС к оказанию эффективной взаимной помощи введено положение, позволяющее запрашиваемой стране возмещать расходы, понесенные в связи с оказанием помощи, за счет должника.

Установлено, что информация, полученная в рамках взаимной помощи, может быть использована страной – членом ЕС, получившей информацию для целей, не предусмотренных в Директиве.

Данная возможность предусмотрена в случаях, когда это разрешено внутренним законодательством обеих стран – членов ЕС, т.е. страны – члена ЕС, предоставившей информацию, и страны-члена, получившей информацию.

Предусмотрено создание центрального контактного офиса, ответственного за контакты с иными странами – членами ЕС в области взаимной помощи.

Установлены четкие сроки предоставления информации о взаимной помощи.

До 31 марта года, следующего за отчетным годом, каждая страна – член ЕС передает в Еврокомиссию следующую информацию:

- число запросов по видам помощи, полученных и посланных в текущем году,
- суммы, по которым необходима помощь во взыскании;
- взысканные суммы.

Страны-члены также могут передавать любую иную информацию, которая может быть полезна для оценки положений о взаимной помощи в соответствии с данной Директивой.

Очевидно, что опыт ЕС по совершенствованию механизма оказания взаимной помощи между странами по взысканию требований в отношении налогов, сборов, пошлин может быть весьма полезен РФ в рамках проработки ею механизма оказания взаимной помощи.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2010 ГОДУ

Тенденции и перспективы

(Выпуск 32)

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Шанская

Корректор: Н. Андрианова

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Информационное обеспечение: В. Авралов, О. Пашлова, О. Филина

По вопросам приобретения обращаться по тел. (495) 629-6736

125993, Москва, Газетный пер., 3-5
Тел. (495) 629-6413, fax (495) 697-8816
wwwiet@iet.ru, www.iep.ru

Подписано в печать 25.03.2011.

ISBN 978-5-93255-309-1



9 785932 553091

