



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

КРИЗИСНАЯ ЭКОНОМИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Научный редактор
Е. Т. Гайдар



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2010

УДК 33(470+571)
ББК 65.9(2Рос)
К82

Научный редактор Е. Т. Гайдар

Кризисная экономика современной России: тенденции и перспективы /
К82 А. Абрамов, Е. Апевалова, Е. Астафьева [и др.]; науч. ред. Е. Т. Гайдар. — М. :
Прспект, 2010. — 656 с.

ISBN 978-5-392-00966-4

В книге рассмотрены основные тенденции в экономике современной России. Подробно проанализированы макроэкономические, отраслевые и институциональные аспекты происходящих в стране экономических трансформаций. Выделены основные факторы изменений, а также ключевые проблемы, которые будут сдерживать дальнейшее развитие и ограничивать возможности преодоления последствий развернувшегося финансового кризиса.

Для специалистов в области экономической политики, преподавателей, аспирантов и студентов экономических вузов, а также всех интересующихся современной экономической ситуацией.

УДК 33(470+571)
ББК 65.9(2Рос)

Научное издание

**Абрамов Александр Евгеньевич,
Апевалова Елена Анатольевна,
Астафьева Екатерина Викторовна и др.**

**КРИЗИСНАЯ ЭКОНОМИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№ 77.99.60.953.Д.002845.03.08 от 31.03.2008 г.

Подписано в печать 01.08.09. Формат 70×100^{1/16}.
Печать офсетная. Печ. л. 41,0. Тираж 2000 экз. Заказ №

ООО «Прспект»
111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.



© Коллектив авторов Фонда «Институт экономики
переходного периода», 2009
© ООО «Прспект», 2010

Авторский коллектив:

- раздел 1.1* – В. Мау, О. Кочеткова;
раздел 1.2 – С. Дробышевский;
раздел 2.1 – П. Трунин;
раздел 2.2 – М. Казакова, В. Назаров, И. Соколов;
раздел 2.3 – А. Силуанов, П. Кадочников, В. Назаров,
А. Мамедов;
раздел 2.4 – С. Синельников-Мурылев;
раздел 2.5.1, 2.5.4 – Н. Буркова;
раздел 2.5.2 – А. Шадрин;
раздел 2.5.3 – Е. Худько;
раздел 2.5.5 – Л. Михайлов, Л. Сычева;
раздел 2.6. – С. Дробышевский;
раздел 3.1 – Е. Астафьева, Ю. Бобылев, О. Изряднова;
раздел 3.2 – С. Цухло;
раздел 3.3 – В. Дашкеев, А. Каукин, Л. Фрейнкман;
раздел 3.4.1 – О. Изряднова;
раздел 3.4.2 – Е. Илюхина;
раздел 3.5 – Н. Карлова, Г. Родионова, Н. Шагайда,
Р. Янбых;
раздел 3.6 – Н. Воловик, С. Приходько;
раздел 4.1 – И. Колосницын, А. Суринов;
раздел 4.2 – Л. Карачурина (ГУ-ВШЭ);
раздел 4.3.1 – Т. Клячко;
раздел 4.3.2 – С. Шишкин;
раздел 4.4 – И. Дежина;
раздел 5.1 – А. Радыгин;
раздел 5.2 – Г. Мальгинов, А. Радыгин;
раздел 5.3 – М. Кузык, Ю. Симачев;
раздел 5.4 – Е. Апевалова;
раздел 5.5 – А. Абрамов;
раздел 5.6 – О. Смирнова;
раздел 5.7.1 – Г. Мальгинов, Г. Стерник
(РЭА им. Г. Плеханова,
Российская Гильдия риэлторов);
раздел 5.7.2 – Г. Задонский;
раздел 5.8 – В. Зацепин, В. Цымбал;
раздел 5.9 – Н. Миронова, И. Стародубровская;
приложение 1 – И. Толмачева;
приложение 2 – А. Левашенко.

Содержание

Раздел 1. Социально-политический контекст	9
1.1. Драма 2008 г.: от экономического чуда к экономическому кризису	9
1.1.1. Особенности начавшегося кризиса	10
1.1.2. Причины кризиса	12
1.1.3. Реакция на кризис	16
1.1.4. Борьба с кризисом в России	19
1.1.5. Некоторые уроки антикризисного опыта прошлого	23
1.1.6. Приоритеты и риски антикризисной политики 2009 г.	25
1.2. Антикризисная политика в зарубежных странах	26
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы	30
2.1. Денежно-кредитная политика	30
2.1.1. Денежный рынок	30
2.1.2. Инфляционные процессы	34
2.1.3. Состояние платежного баланса	37
2.1.4. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики	45
2.2. Государственный бюджет	50
2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации	50
2.2.2. Анализ исполнения федерального бюджета РФ в 2008 г.	55
2.2.3. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ	60
2.2.4. Расходы бюджетной системы	68
2.2.5. Оценка бюджетных параметров без учета вклада нефтегазового сектора и влияния мировых цен на нефть	70
2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы	77
2.3.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня в 2008 г.	77
2.3.2. Меры, принятые Правительством РФ с целью смягчения последствий кризиса для регионов	86
2.3.3. Проект федерального бюджета на 2009 г. и на период до 2011 г. в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы	91
2.4. Налоговая политика в условиях кризиса	96
2.4.1. Международный опыт налоговой политики	98
2.4.2. Некоторые теоретические соображения, касающиеся эффективности контрциклического налогового стимулирования экономической активности	100
2.4.3. Необходимые меры в области налоговой политики в Российской Федерации	105
2.5. Российские финансовые рынки	109
2.5.1. Рынок государственных ценных бумаг	109
2.5.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований	116
2.5.3. Рынок корпоративных облигаций	128
2.5.4. Фондовый рынок	131

2.5.5. Инвестирование пенсионных накоплений в системе обязательного пенсионного страхования в 2008 г.....	157
2.6. Сценарии развития российской экономики в 2009 г.	166
Раздел 3. Реальный сектор экономики	170
3.1. Макроструктура производства.....	170
3.1.1. Влияние внутреннего и внешнего спроса на динамику и структуру ВВП.....	170
3.1.2. Конечное потребление домашних хозяйств и изменение параметров уровня жизни населения	174
3.1.3. Динамика валового сбережения и валового накопления	178
3.1.4. Особенности формирования ВВП по доходам.....	178
3.1.5. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности	184
3.2. Конъюнктура промышленности	206
3.2.1. Хроника начала кризиса в 2008 г.....	207
3.2.2. Конкуренция в российской промышленности	219
3.2.3. Конкурентоспособность российской промышленности	226
3.2.4. Кадры и производительность труда	234
3.3. Ограничения экономического роста в промышленности накануне кризиса	246
3.4. Инвестиции в реальный сектор экономики	264
3.4.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал.....	264
3.4.2. Иностранные инвестиции.....	270
3.5. Состояние и тенденции развития АПК	276
3.5.1. Организационная структура сельского хозяйства	276
3.5.2. Продукция сельского хозяйства и структура ее производства	277
3.5.3. Трудовые ресурсы в сельском хозяйстве.....	284
3.5.4. Финансовое состояние сельскохозяйственного сектора	285
3.5.5. Производство и наличие ресурсов для сельского хозяйства	288
3.5.6. Состояние пищевой промышленности и доктрина продовольственной безопасности	289
3.5.7. Внешнеторговые операции	291
3.5.8. Рынки основных продуктов	292
3.5.9. Рынок сельскохозяйственных земель.....	303
3.5.10. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия субъектов РФ на 2008–2012 гг.	306
3.6. Внешнеэкономическая деятельность	312
3.6.1. Внешнеторговый оборот	312
3.6.2. Состояние мировой экономики.....	313
3.6.3. Конъюнктура мирового рынка.....	316
3.6.4. Динамика основных российских внешнеторговых показателей	320
3.6.5. Географическая структура внешней торговли	325
3.6.6. Регулирование внешней торговли	327
3.6.7. Переговоры о присоединении к Всемирной торговой организации	333
3.6.8. Проект внешнеэкономической стратегии Российской Федерации до 2020 г.	334

Раздел 4. Социальная сфера	338
4.1. Финансы населения и потребительский рынок	338
4.2. Миграционные процессы	342
4.2.1. Роль миграции в динамике численности населения	342
4.2.2. Трудовая миграция	348
4.2.3. Эмиграция	357
4.2.4. Внутривососсийская миграция	358
4.3. Отрасли социально-культурной сферы	360
4.3.1. Развитие системы образования в 2008 г.	360
4.3.2. Здравоохранение	383
4.4. Состояние сферы науки и инноваций в 2008 г.	395
4.4.1. Стратегические планы развития науки и технологических инноваций	395
4.4.2. Развитие нормативно-правового регулирования научно-инновационной деятельности	397
4.4.3. Финансирование науки: показатели и механизмы	401
4.4.4. Поддержка мобильности научных кадров	403
4.4.5. Организационное реформирование науки	407
4.4.6. Интеграция науки и образования, создание сети исследовательских университетов	410
4.4.7. Работа инновационной инфраструктуры: институты развития	415
Раздел 5. Институциональные проблемы	419
5.1. Имущественная политика в условиях финансового кризиса	419
5.1.1. Общий процесс перераспределения собственности	419
5.1.2. Внешний корпоративный долг и новый этап государственной экспансии	421
5.1.3. Антикризисные меры в контексте расширения госсектора	424
5.1.4. Приватизация	431
5.2. Состояние отношений собственности, роль государственного сектора и приватизация	433
5.2.1. Масштабы государственного сектора, его составные части и основные характеристики	433
5.2.2. Среднесрочные приватизационные планы	439
5.2.3. Влияние имущественного присутствия государства на структурную политику в отдельных отраслях и вопросы усиления его позиций в экономике	442
5.2.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2008 гг.	452
5.2.5. Возможное влияние финансового кризиса на состояние отношений собственности	462
5.3. Государственные корпорации: основные направления и тенденции развития в 2007–2008 гг.	468
5.3.1. Специфика развития деятельности государственных корпораций в 2007–2008 гг.	468
5.3.2. Развитие корпоративного управления в созданных государственных корпорациях	480
5.3.3. Основные тренды в изменении роли и позиций государственных корпораций	486
5.4. Корпоративные конфликты	490

5.5. Фондовый рынок в условиях кризиса: накопление институциональных и структурных диспропорций.....	502
5.5.1. О потенциале и рисках фондовых рынков.....	502
5.5.2. Основные параметры кризиса на финансовом рынке 2008–2009 гг.	504
5.5.3. Отличия и общее в кризисах 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг.	506
5.5.4. Проблемы привлечения на российский рынок иностранных институциональных инвесторов.....	513
5.5.5. Влияние рынка ценных бумаг на экономику	517
5.5.6. Фундаментальные проблемы внутреннего облигационного рынка	524
5.5.7. Связь фондового рынка и сбережений граждан.....	535
5.6. Практика регулирования монопольно высоких цен в России в 2008 г.	539
5.7. Российский рынок жилья и ипотечного кредитования	547
5.7.1. Российский рынок жилья в 2008 г.: от 8-летнего роста к кризису	547
5.7.2. Рынок ипотеки	565
5.8. Военная экономика и новый этап военной реформы в России.....	572
5.8.1. Концептуальные документы и их влияние на военную экономику.....	572
5.8.2. Военные события августа 2008 г. и их влияние на военную реформу	574
5.8.3. Изменения в военно-кадровой политике, системе комплектования и социально-экономическом обеспечении военнослужащих.....	575
5.8.4. Изменение военно-технической политики и планов оснащения ВС РФ	578
5.8.5. Особенности военно-бюджетной политики и проблема открытости.....	580
5.8.6. Тенденции и перспективы развития военной организации России	592
5.9. Муниципальная реформа – обманутые ожидания	594
5.9.1. Общая характеристика ситуации с муниципальной реформой в 2008 г.	594
5.9.2. Обзор изменения законодательства.....	598
5.9.3. Практика реализации муниципальной реформы.....	603
Приложение 1. Обзор значительных изменений в области налогового регулирования и гражданского законодательства за 2008 г.	610
Приложение 2. Правовые причины привлекательности налоговой системы Кипра для российских налогоплательщиков	635

Раздел 1. Социально-политический контекст

1.1. Драма 2008 г.: от экономического чуда к экономическому кризису

Главной характеристикой 2008 г., благодаря которой он займет особое место в мировой и российской экономической истории, является быстрота развертывания экономического кризиса, скорость перехода от настроений эйфории к ощущению обреченности. Всего за несколько месяцев Россия, а также ряд других ведущих emerging markets прошли путь от ожидания экономического чуда к ожиданию экономического коллапса. За минувший год мы прошли три этапа в осмыслении кризиса, который годом раньше начался в США.

1-й этап. Первые месяцы года демонстрировали устойчивые (и даже нарастающие) темпы экономического роста, происходившего на фоне бума цен на основные товары российского экспорта и сохранения низких процентных ставок на международном финансовом рынке. Финансовый кризис на Западе толкал процентные ставки вниз, и создавалось впечатление, что к устойчиво высоким ценам на энергоресурсы добавился еще один мощный долгосрочный фактор роста. Одной из любимых тем российской политической элиты стало обсуждение вопроса о перспективах страны к 2020 г. и о том, будет ли страна к этому времени иметь пятую или шестую по размеру ВВП экономику в мире.

2-й этап. Распространение кризиса из США в Европу при сохранении высоких темпов роста Китая, Индии и России способствовало быстрому вхождению в моду теории decoupling (дословно: разъединять), в соответствии с которой именно развивающиеся рынки станут тем мотором, который позволит остановить кризис и вытащить развитые страны из начинающегося замедления экономического роста.

3-й этап. В августе-сентябре стало очевидно, что финансовый кризис перерастает в экономический и глобальный, т.е. охватит все основные экономики мира – как развитые, так и развивающиеся. Положение большинства экономик, еще недавно гордившихся своими успехами, оказалось неустойчивым и хрупким, а их экономические и политические перспективы – весьма туманными.

Нельзя сказать, чтобы кризис наступил уж совсем неожиданно. В начале 2008 г. мы обращали внимание на неустойчивость двух главных факторов, лежащих в основе российского экономического роста, – это высокие цены на энергоресурсы и наличие дешевых денег на мировых финансовых рынках. Причем институциональная среда, которая единственная может создать устойчивую основу для экономического роста, находится в весьма неразвитом состоянии, т.е. российские институты (как экономические, так и политические) вряд ли способны смягчать и корректировать последствия ухудшения экономической и политической конъюнктуры.

Среди основных источников кризиса можно было выделить: начало глобального замедления экономического роста, падение цен на нефть и другие товары российского экспорта, возникновение дефицита платежного баланса и усиление тем самым зависимости страны от притока иностранных инвестиций, быстро нарастающую внешнюю задолженность российских компаний и высокую вероятность их неспособности расплатиться по долгам без помощи государства в случае начала кризиса, а также сомнительную эффективность многих инвестиционных проектов, начатых на волне бума и вряд

ли способных выдержать испытание кризисом. Наконец, в России за восемь тучных лет выросло поколение политиков, привыкших «управлять ростом благосостояния» и все более забывающих о кризисном управлении; такие же настроения стали возникать и в народе¹.

И вот пессимистические прогнозы оправдались. Более того, осуществился наиболее жесткий сценарий: одновременно были исчерпаны два главных источника роста российской экономики – упали цены на основные продукты российского экспорта и на мировом рынке исчезли дешевые финансовые ресурсы.

Кризис начался. Готовы ли мы к нему и насколько?

1.1.1. Особенности начавшегося кризиса

Прежде всего, следовало бы ответить на вопрос о характере начавшегося кризиса. Разумеется, все оценки, которые мы даем, могут иметь лишь сугубо предварительный характер, поскольку события разворачиваются очень быстро и требуют постоянного переосмысления.

Российская политическая и экономическая элита на протяжении всех последних 8 лет тщательно готовилась к кризису образца 1998 г., стремилась не повторить ошибок прошлого. В значительной мере это удалось. Однако ситуация оказалась другой. Кризис десятилетней давности был порожден внутренними причинами – слабостью власти, не способной проводить ответственную макроэкономическую (прежде всего бюджетную) политику. Сейчас Россия впервые за последние 100 лет сталкивается с мировым кризисом как часть глобальной экономической и финансовой системы. Тем самым Россия постепенно становится нормальной рыночной страной.

Впрочем, разворачивающийся на наших глазах кризис явно выходит за рамки обычного циклического. Налицо три важные особенности.

Первая. Начавшийся в условиях глобализации, этот кризис носит беспрецедентный по масштабам характер, охватывая практически все динамично развивавшиеся в последнее десятилетие страны и регионы. Налицо важная закономерность: кризис больше всего ударяет по тем, кто был наиболее успешен в последнее десятилетие, и напротив, застойные страны и регионы меньше от него пострадали. Причем сказанное характерно и для внутриэкономической ситуации в отдельных государствах, включая Россию: наиболее серьезные проблемы наблюдаются в тех регионах, которые испытывали экономический бум, тогда как депрессивные регионы почти не чувствуют изменений. Это делает особенно сложным выход из кризиса – неясным остается: кто сможет стать локомотивом восстановления роста?

Вторая. Современный кризис носит структурный характер, т.е. предполагает серьезное обновление структуры мировой экономики и ее технологической базы. Пока трудно сказать, какие структурные изменения последуют, однако результатом явно будет перераспределение сил в отраслевом и региональном отношениях.

Третья. Кризис носит инновационный характер. Мы много говорили в последние годы о важности инноваций и о переводе экономики на инновационный путь развития, и именно это произошло в финансово-экономическом пространстве. Ведь в основе его лежит появление и быстрое распространение финансовых инноваций – новых инстру-

¹ См. Мау В. Экономическая политика 2007 года: успехи и риски // Вопросы экономики. 2008. № 2.

ментов финансового рынка, которые, как некоторым тогда казалось, смогут создать условия для бесконечного роста и о которых, как выясняется теперь, многие лидеры финансового мира имели весьма слабое представление. Это имело двойного рода последствия.

С одной стороны, финансовые инновации существенно трансформировали ряд товарных рынков, прежде всего – важнейших сырьевых товаров. Цена на нефть с начала 1970-х годов была абсолютно непредсказуемым феноменом. Однако она все-таки в какой-то мере зависела от спроса и предложения на нее, а потому в какой-то мере контролировалась производителями нефти. Несомненными историческими фактами являются организованный арабскими странами – экспортерами нефти резкий скачок цен в 1973 г. и осознанные (и также политически мотивированные) действия по резкому снижению цен на нефть в 1986 г. Однако в настоящее время, с развитием рынков вторичных финансовых инструментов, ситуация резко изменилась. Теперь цена на нефть не имеет почти никакого отношения к действиям производителей нефти и почти не реагирует на усилия ОПЕК и связанных с ней стран. Теперь цена на нефть формируется на финансовых рынках и существует в головах финансовых брокеров, торгующих связанными с поставками нефти вторичными финансовыми инструментами, причем инструментами, практически не имеющими отношения к реальному движению этого товара. Мир становится не только плоским, если использовать выражение Т. Фридмана, но и виртуальным, поскольку важнейшие экономические индикаторы формируются на рынках производных финансовых инструментов. Вряд ли эта ситуация будет вечной, поскольку реальный дефицит или избыток материальных ценностей все равно рано или поздно даст о себе знать. Но пока надо принять факт существенного усиления роли виртуальных факторов в формировании важнейших хозяйственных пропорций.

С другой стороны, экономическая и политическая элита в условиях инновационного финансового бума явно утратила контроль за движением финансовых инструментов. Поэтому нынешний кризис можно определить как «бунт финансовых инноваций» – бунт против своих создателей. Это вещь неприятная, но не раз случавшаяся в истории. И, как теперь можно понять, ситуация с банком Barings, разоренного в 1995 г. единичными действиями молодого трейдера из сингапурского отделения Ника Лисона (*Nick Leeson*), была предвестником кризиса, посланием финансовому миру. Однако послание это так и не было понято.

Подводя итоги сказанного в этом разделе, необходимо заметить следующее.

Природа и механизмы великих экономических потрясений – а именно с таким явлением мы имеем дело сейчас – всегда загадочны и до конца непостижимы. Великие кризисы на десятилетия становятся предметом дискуссий экономистов, политиков и историков, им посвящаются сотни диссертаций и тысячи научных статей. Причем однозначные ответы не удастся дать даже экономическим историкам. Феномен Великой депрессии 1930-х годов до сих пор не нашел окончательного разрешения: по сей день продолжают дискуссии и о причинах ее разворачивания, и о том, насколько адекватными были меры Ф. Рузвельта по выходу из кризиса.

1.1.2. Причины кризиса

Анализируя разворачивающийся на наших глазах кризис, имеет смысл отдельно рассматривать три группы причин, его обуславливающих:

во-первых, специфические проблемы американской экономики;

во-вторых, системные фундаментальные проблемы современного экономическо-го развития;

в-третьих, специфические российские обстоятельства.

Эти факторы действуют разнонаправленно, и борьба с кризисом должна строиться с учетом всех трех групп.

Говоря о причинах кризиса, принято прежде всего критиковать деятельность администрации США по неадекватной бюджетной и денежной политике. В первую очередь имеется в виду проведение проциклической политики после рецессии 2001 г., когда в условиях экономического роста страна продолжала идти по пути наращивания бюджетного дефицита вместо возвращения к клинтоновской политике профицитного бюджета. Это находило отражение, в частности, в политике процентных ставок, которые долго оставались низкими в условиях экономического подъема (*рис. 1*).

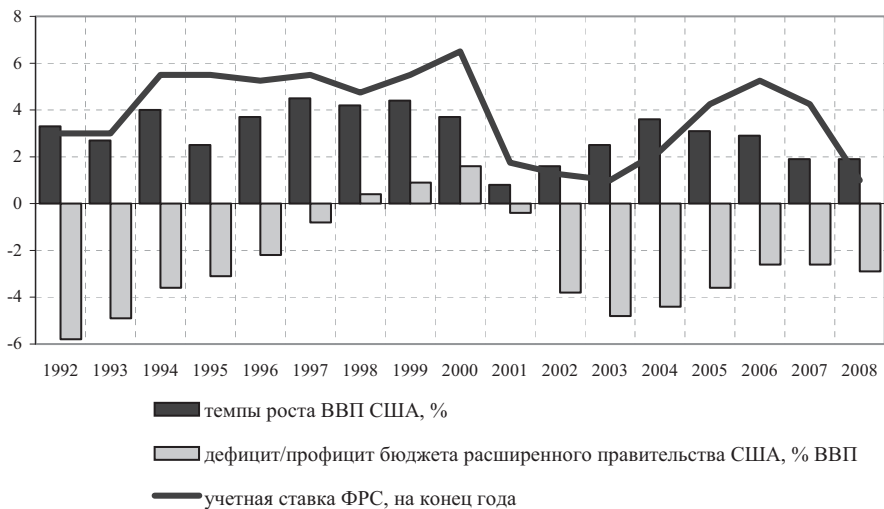


Рис. 1. Показатели экономического роста и бюджетной системы США

Это была политика искусственного подхлестывания роста, особенно важная для развитых стран в связи с двузначными цифрами экономического роста Китая. В результате правительства многих стран предпринимали шаги по стимулированию роста, причем проблема перегрева экономики казалась уже старомодной: мы слишком далеко ушли от Великой депрессии и, как казалось, интеллектуально переросли ее. В этой же логике находится и поставленная российским руководством задача «удвоения ВВП» за

10 лет – задача, также фиксировавшая внимание преимущественно на достижении количественных, объемных показателей. Но если в российском варианте эта политика опиралась на наличие свободных мощностей, оставшихся после кризиса 1990-х, и на мощный приток нефтедолларов, то американская экономика должна была развиваться в условиях параллельного ведения двух войн, которые не могли финансироваться без бюджетного дефицита.

Самостоятельным фактором кризиса стали беспрецедентные темпы экономического роста, позволившие за 5 лет на четверть увеличить мировой ВВП. Такой подъем неизбежно накапливает системные противоречия, невидимые из-за роста благосостояния. И, главное, даже при осознании этих противоречий очень трудно вмешаться и что-то исправить: действительно, почему надо принимать какие-то ограничительные или корректирующие меры, когда и так все выглядит замечательно? Каждый раз, когда в подобных ситуациях бума кто-то начинает высказывать предостережения или сомневаться в правильности курса, появляются уверенные голоса о том, что «на этот раз все будет иначе» («*this time it's different*»)².

Существует и другой аспект глобализации, который также (помимо новых инструментов) считался источником бесконечного финансового успеха и поступательного роста. Этот феномен был назван Н. Фергюсоном (*N. Ferguson*) как Химерика (*Chimerica*), что по-английски составлено из сочетания слов Китай (*China*) и Америка (*America*). Речь идет о формировании глобального дисбаланса, который на протяжении десятилетия считался источником сбалансированности и устойчивости мирового роста. В результате сформировался режим, противоположный модели глобализации рубежа XIX–XX вв.: если 100 лет назад капитал двигался из центра (развитых стран) на периферию (*emerging markets* того времени), то теперь развивающиеся рынки стали центрами сбережения, а США и другие развитые страны преимущественно потребляли³.

Наконец, у разворачивающегося кризиса имеется фундаментальная, наиболее важная предпосылка. Речь идет о целевой функции развития бизнеса, которая, по нашему мнению, за последние полтора–два десятилетия претерпела серьезную трансформацию. Ключевым ориентиром развития корпораций стал рост капитализации. Именно этот показатель более всего интересовал акционеров, и именно по нему оценивается в наши дни эффективность менеджмента. Между тем стремление к максимальной капитализации вступает в противоречие с реальным основанием социально-экономического прогресса – с повышением производительности труда. Рост капитализации связан, конечно, с производительностью труда, но лишь *в конечном счете*. Однако перед акционерами надо отчитываться ежегодно. А для получения красивых годовых отчетов, для

² Кеннет Рогофф и Кармен Райнхарт обратили особое внимание на то, что ловушка для политиков “*this time it's different*” восходит к английскому дефолту XIV в. (See: Reinhart Carmen M. and Kenneth S. Rogoff. *This Time it's Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises*. NBER. 2008. No. 13882).

³ Ferguson N. *The Ascent of Money: A Financial History of the World*. Penguin Books: New York, 2008. См. также комментарий Мартина Вульфа: «В XIX в. наиболее развитые страны мира характеризовались избытком сбережений (из национального дохода), который инвестировался в наиболее быстро развивающиеся страны (в основном на новых территориях). Теперь, напротив, наиболее развитые страны мира импортируют сбережения из слаборазвитых стран, используя их для общественного и частного потребления. Нетрудно заметить, что этот процесс в лучшем случае характеризуется глупостью, в худшем – неустойчивостью. По моему мнению, именно в этой системе – иногда называемой Бреттон-Вудс II – лежат корни сегодняшнего финансового кризиса».

обеспечения *текущего* роста капитализации требуется совсем не то же самое, что обеспечивает рост производительности. Для хороших отчетов надо проводить слияния и поглощения, поскольку объем активов способствует росту капитализации. И, разумеется, не следует закрывать отстающие предприятия, поскольку это ведет в текущем периоде к снижению капитализации. В результате в рамках многих крупных промышленных корпораций сохраняются старые, неэффективные производства и предприятия.

Подобная ситуация хорошо известна из советского опыта. Только тогда это называлось борьбой за план. Предприятия предпочитали выпускать устаревшую продукцию, а не переходить на выпуск новой: обновление привело бы к сокращению выпуска в штуках (килограммах, метрах, рублях), и в результате не удалось бы обеспечить выполнение и перевыполнение планового задания. Тогда это называлось плановым фетишизмом⁴.

Помимо общих факторов кризиса, существуют и специфические причины быстрого развертывания его в России. Кризис стремительно распространился в стране, отличавшейся особенно благоприятной макроэкономической ситуацией, в стране с двойным профицитом (бюджета и платежного баланса).

Прежде всего это явилось как раз оборотной стороной благоприятной среды. Двойной профицит становился фактором привлечения капитала, который активно притекал сюда, расширяя «плечо» заимствований. Естественно, при начале кризиса эффект получился противоположный – сжатие «плеча», что немедленно привело к сжатию фондового рынка.

Параллельно выяснилось, что российский фондовый рынок, несмотря на огромный рост в 2004–2007 гг., по сути, пребывает еще в зачаточном состоянии. Он способен быстро «сдуться» до минимальных значений. Правда, значения эти имеют определенную внутреннюю логику. Как видно из *рис. 2*, в результате падения рынка фондовые индексы пришли примерно в ту точку, где они могли бы находиться в отсутствие скачка 2005 г. Представленная на графике фигура, напоминающая треугольник, является наглядным отображением пузыря финансового рынка, который стал результатом бума, ведущего к наращиванию диспропорций.

Дала о себе знать и неэффективность отраслевой структуры экономики и экспорта. Доминирование сырьевых товаров в экспорте ставит платежный баланс страны в более тяжелую зависимость от циклических колебаний, чем в экономике диверсифицированной. Замедление роста и спад инвестиционной активности в странах-импортерах способны при мультипликативном эффекте привести к резкому торможению такой экономики, запустить сценарий «жесткой посадки». Таков зеркальный эффект явления, с которым Россия столкнулась после кризиса 1998 г. Поскольку мировая экономика росла, это создавало спрос на продукты российского производства, что привело к буму тогда, когда начался рост цен на энергоносители. О необходимости структурной диверсификации, естественно, много говорили, но в условиях бума всерьез этим вопросом никто заниматься не собирался.

⁴ О плановом фетишизме см.: Мау В., Стародубровская И. Плановый фетишизм: необходима политико-экономическая оценка // Экономические науки. 1988. № 4.

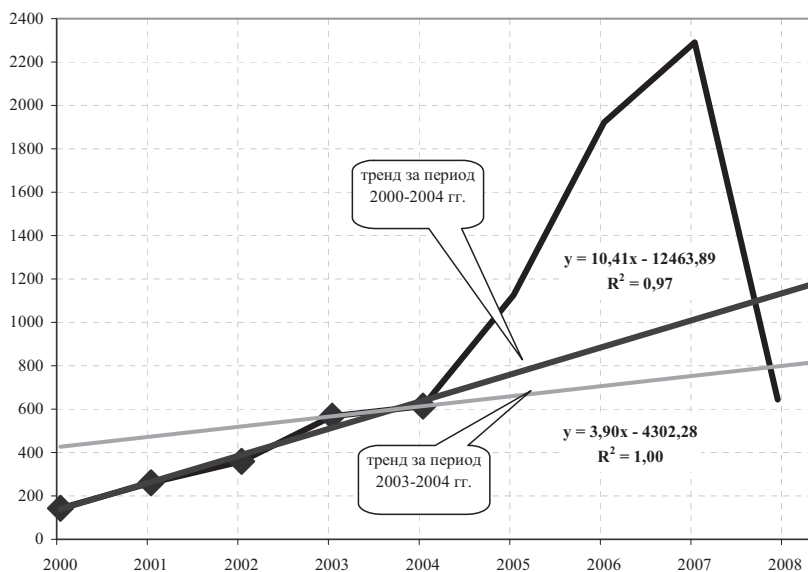


Рис. 2. Динамика фондового индекса РТС (на конец года, закрытие)

Серьезнейшей проблемой стал рост корпоративных внешних заимствований. Особой проблемой было то, что большинство этих заимствований фактически были квазигосударственными. Многие предприятия-заемщики тесно связаны с государством и действуют в логике «приватизации прибылей и национализации убытков». Так они воспринимаются и на финансовом рынке, агенты которого понимают, что в случае кризиса крупнейшие российские частные заемщики смогут опереться на поддержку федерального бюджета. Тем самым возникает ситуация недобросовестного поведения (*moral hazard*), известная со времен азиатского кризиса 1997 г.: когда одни могут безответственно занимать деньги, а другие – давать их без достаточных для того оснований. Но именно государству придется спасать должников в случае экономического кризиса. Можно говорить о нарастании тенденции «чеболизации» ряда ведущих российских фирм, если использовать пример южнокорейских чеболей – фирм, находящихся под фактическим государственным контролем и исповедующих тот самый принцип «приватизации прибылей и национализации убытков».

В 2007 г. произошло важное изменение тенденции динамики внешней задолженности: если ранее совокупная долговая нагрузка (государственная и корпоративная) снижалась, то теперь она начала расти. Это существенно усилило зависимость экономического положения России от колебаний мировой финансовой конъюнктуры, а вскоре привело к разворачиванию полномасштабного кризиса (рис. 3). К сказанному следует добавить несколько слов про еще одну ошибку в деятельности отечественных заемщи-

ков: они легко соглашались на залоговые схемы, хотя успехи российской экономики последних лет позволяли обходиться во многих случаях без залогов. В результате в условиях кризиса они столкнулись с быстрым падением стоимости своих залогов (механизм *margin calls*) и с реальной угрозой лишиться своих активов.

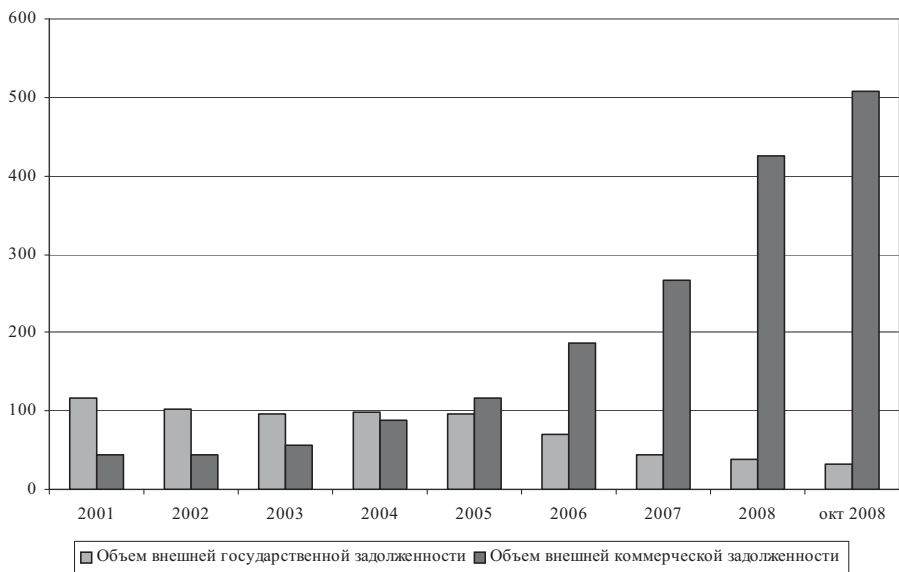


Рис. 3. Объем внешней задолженности Российской Федерации, млрд долл.

Эта ситуация оказала серьезное влияние на выработку бюджетной и курсовой политики. С одной стороны, наличие значительной задолженности влиятельных (в том числе околобюджетных) игроков, нередко обладающих стратегически важными активами, сдерживало возможность снижения валютного курса рубля, что привело бы к резкому удорожанию обслуживания их долга. С другой стороны, необходимо было использовать государственные ресурсы для оказания заемщикам финансовой помощи по покрытию или выкупу долга.

1.1.3. Реакция на кризис

Кризис вызвал шок у мировой экономической и политической элиты. Первоначальная реакция на него была довольно хаотичная, правительства развитых стран стремились затормозить быстрое развертывание кризиса. Основное внимание уделялось решению двух групп проблем. Во-первых, не допустить коллапса кредитной системы, т.е. спасти финансовые институты. Во-вторых, предотвратить или хотя бы ослабить рецессию, не допустить глубокого спада производства.

На идеологическом и концептуальном уровне эта политика выражалась в ренессансе кейнсианства. Популярность кейнсианства росла так же стремительно, как стре-

нительно раскручивался кризис. Неожиданность и быстрота погружения обернулись принятием беспорядочных антикризисных мер, большинство которых порывает с экономическими доктринами и политическими традициями, еще недавно казавшимися вечными и непреложными.

Фраза «We are all Keynesians now» («Мы все сейчас кейнсианцы»), вынесенная на обложку журнала Times в начале 1960-х, опять становится популярной. Как и почти полвека назад, к имени Кейнса прибегают сейчас как к символу государственного интервенционизма, противоположного экономическому либерализму, – безотносительно к тому, что великий экономист писал и думал на самом деле. Во всяком случае, когда эту же фразу повторил Ричард Никсон, он использовал авторитетное имя для введения государственного регулирования цен, хотя вряд ли сам Кейнс подписался бы под экономической политикой американской администрации того времени. Склонные к рефлексии политики воспринимают подобное «коллективное кейнсианствование» скептически и насмешливо: министр финансов ФРГ (и, между прочим, социал-демократ) охарактеризовал действия своих партнеров по ЕС как «crass Keynesianism» («вульгарное кейнсианство»).

Если отвлечься от освященного историей слова «кейнсианство», то большинство принимаемых решений так или иначе укладывается в понятия *дирижизм*, *социализм* и *популизм*. Они взаимосвязаны, но не тождественны.

К *дирижистским* мерам относится принятие индивидуальных решений институтами власти, выбор ими (а не рынком) правых и виноватых, а также готовность государства диктовать экономическим агентам, какие услуги они должны оказывать и какие товары производить. Ситуация с Lehman Brothers, с одной стороны, и с Bear Stearns, AIG и CitiBank – с другой, плохо поддается рыночной интерпретации. Кто-то «наверху» решил разобраться с одним и помочь другому, как это и должно происходить в центрально управляемой экономике.

Следующим, вполне естественным шагом становится принятие правительственных решений относительно характера деятельности фактически национализированных институтов. Премьер-министр Великобритании Гордон Браун заявлял, что он будет побуждать попавшие под его контроль банки вкладывать больше средств в малый бизнес. Того же требуют и от российских госбанков безотносительно к тому, как это отразится на качестве их портфелей. Поддержка малого бизнеса – конечно, святое дело, любимое всеми современными правительствами. Однако последствия такого рода решений трудно спрогнозировать: если власти дают указания, куда вкладывать деньги, то они должны будут оказать поддержку своему банку, когда эти политически заданные инвестиции окажутся неэффективными. То есть и господдержка, и неэффективность вложений образуют замкнутый круг.

К *социалистическим* мерам относится обобществление (или национализация) рисков. Спасая должников и наполняя банки капиталом, увеличивая гарантии по частным вкладам, государство берет на себя риски за решения всех основных участников хозяйственной жизни – и банкиров, и вкладчиков, и заемщиков. (Тем более что на практике это нередко одни и те же лица.) Под сомнение ставится фундаментальный принцип капитализма – личная ответственность за принимаемые решения. Применительно же к российской ситуации можно утверждать, что политика национализации убытков делает на следующем шаге неизбежной национализацию рисков. Начинается

этот процесс в банковском секторе, но через банки гарантии распространяются и на все другие компании и секторы.

Очень серьезную трансформацию претерпевает святая святых всякой социально-экономической системы – отношения собственности. Происходит фактическая национализация попавших в тяжелое положение компаний посредством предоставления им финансовой помощи. Национализация осуществляется по крайней мере по трем каналам: через выкуп долгов отдельных фирм, через рекапитализацию в обмен на акции, а также путем инфляции накопленных обязательств. Государства склонны взять на себя все пассивы (обязательства) финансовых учреждений – путем как гарантий, так и прямого вливания капитала. Естественно, помощь финансовым институтам сопровождается формальным или фактическим размыванием пакетов, принадлежащих частным собственникам. Права частной собственности ставятся тем самым под сомнение.

Нарастают риски *популизма*. Начало замедления экономического роста резко активизирует призывы помочь товаропроизводителям. Забавно читать хорошо знакомые по российскому опыту 1990-х годов рекомендации в наши дни в аналитических докладах западных банков, в которых содержатся требования широкой бюджетной и денежной экспансии, которая «могла бы помочь поддержанию устойчивого совокупного спроса». Если бы с такими предложениями выступила еще недавно Россия или какая-либо другая страна с развивающимся рынком, аналитики отреагировали бы на это жесткой критикой – и были бы совершенно правы.

Раздача дешевых денег товаропроизводителям в этой ситуации будет иметь опасные последствия, поскольку неизбежно приведет к ускорению инфляции. В этом, кстати, существенное отличие российской ситуации от американской. Мы (как и большинство других стран) не обладаем станком, печатающим резервную валюту. И поэтому денежный популизм у нас будет не стимулировать рост, а провоцировать бегство от рубля.

«Поворот», наблюдаемый в странах с укоренившейся капиталистической традицией, напоминает резкий переход от «военного коммунизма» к НЭПу. Еще в марте 1921 г. ничто не предвещало отказа от жесткой модели, в которой видели начало осуществления коммунистической мечты. И вдруг несколькими неделями позднее происходит резкий поворот в сторону восстановления рыночных отношений. Что случилось? Советская власть оказалась на грани уничтожения, и Кронштадтское восстание было хорошо понято большевистским руководством. Новая экономическая политика должна была снять конфликты, ослабить социальное напряжение, восстановить экономический рост. НЭП, по словам Ленина, вводился «всерьез и надолго», но «не навсегда».

Поворот к социализму является, несомненно, попыткой выиграть время для передышки, переосмыслить ценности. Пока еще рано судить, надолго ли он. Но точно не навсегда. Всякое избыточное госрегулирование противоречит гибкому и динамичному характеру современных производительных сил, вызовам постиндустриальной эпохи – так же, как рыночная стихия плохо сочеталась с задачами ускоренной индустриализации начала XX в. Именно поэтому рыночная модель НЭПа была свернута уже через несколько лет. И именно поэтому же вряд ли можно про нынешние этатистско-социалистические тенденции говорить, что они «всерьез и надолго».

Пока трудно судить, насколько долго продлится этатистский «нео-НЭП». Быстрый выход из кризиса сделает, скорее всего, большинство мер государственного регу-

лирования ненужными. Затяжной характер кризиса (что представляется более вероятным) быстро избавит от иллюзий относительно того, что государственное вмешательство в экономику («Cass Keynesianism») способно лечить провалы рынка. Даже сейчас вполне очевидна логическая несостоятельность утверждения о том, что кризис продемонстрировал необходимость более активного государственного регулирования: ведь государство *регулировало* эти рынки и оно как раз *не справилось* с их регулированием. Как заметил один американский конгрессмен, «нет никаких оснований для вывода, что то же самое государство впредь будет регулировать финансовые рынки лучше»⁵. Другое дело, что нужны новые институциональные решения, повышающие прозрачность и устойчивость финансовых рынков.

1.1.4. Борьба с кризисом в России

Экономически развитые страны, опасаясь коллапса банковской системы и дефляционного шока, приняли агрессивные меры по поддержке банковской системы и стимулированию производственной активности. Среди важнейших мер – предоставление ликвидности, расширение гарантий по банковским вкладам физических лиц, выкуп части банков государством, агрессивное снижение ставок рефинансирования, принятие «планов стимулирования» (бюджетных вливаний для стимулирования спроса в реальном секторе). Одновременно правительства многих государств пошли на снижение курса национальных валют по отношению к американскому доллару (см. *рис. 4*), что должно было способствовать сохранению международных резервов, а также стать дополнительным фактором стимулирования внутреннего производства. Анализ логики и эффективности этих мер выходит за рамки настоящей статьи. Однако ключевая проблема состоит в том, что эти меры могут повлечь за собой серьезную макроэкономическую дестабилизацию.

Достаточно решительные меры по смягчению кризиса предложили и российские власти. Отчасти они повторяли шаги наиболее развитых стран, но в некоторых существенных пунктах расходились с ними.

⁵ FT. 2008. Oct. 24. P. 4.

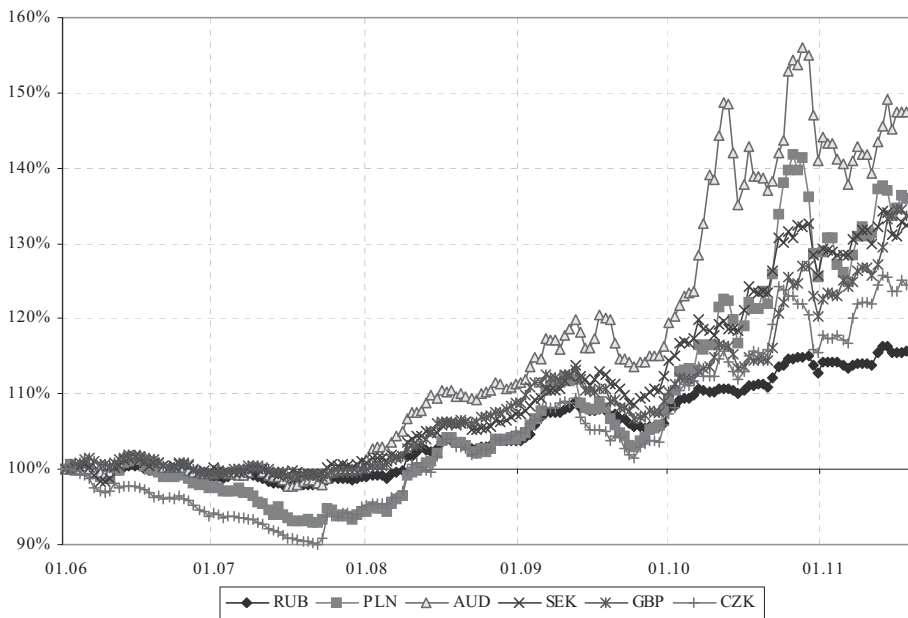


Рис. 4. Доллар США. Межбанковские ставки (01.06.2008 – 100%)

Было предпринято предотвращение коллапса кредитной системы. Банкам предоставили значительные финансовые ресурсы для преодоления кризиса ликвидности. С одной стороны, эти меры должны были способствовать поддержанию производственной активности. Именно доступность кредитных ресурсов является в России источником роста реального сектора, а вовсе не фондовый рынок. С другой стороны, устойчивость банковской системы непосредственно связана и с задачей обеспечения социально-политической стабильности в стране. Потери граждан в банках будут неизмеримо болезненнее и политически опаснее, чем потери от падения фондовых индексов.

Разумеется, не обошлось без сомнительных схем. Банки, которым государство предоставляло ликвидность, предпочитали максимально переводить ее в иностранную валюту, чтобы застраховаться от валютных рисков или использовать для снижения собственной задолженности перед иностранными кредиторами, – поведение экономически вполне оправданное, но не соответствовавшее намерениям денежных властей при предоставлении средств. Кроме того, стали наблюдаться ситуации, когда перераспределение выделенных государством средств стало опосредоваться взятками, что не удивляет при распределении дефицитного ресурса по заниженной цене. (Предполагалось, что деньги от первичных получателей будут предоставляться заемщикам второго уровня не по рыночной, а по заниженной ставке, немного превышающей процент, по которому происходит первичное распределение денег.)

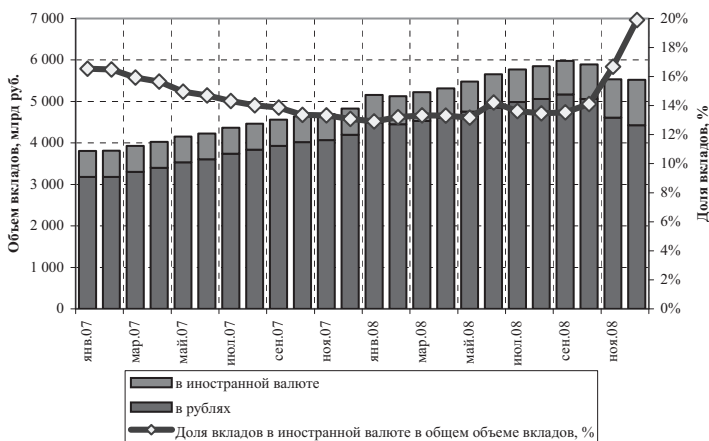
Государство в какой-то мере попыталось поддержать биржевые индексы, но быстро отказалась от этой затеи. Хотя динамика биржевых индексов очень впечатляет и

имеет гораздо больший драматический накал, это сегодня не та область, на поддержке которой надо концентрировать ресурсы государства. Попытка поддержки биржи в этих условиях означала только одно: помощь бегущим из страны инвесторам в вывозе больших сумм за продаваемые ими ценные бумаги. Конечно, падение стоимости акций неприятно для их держателей и создает проблемы с залогами (*margin calls*), но решение последней проблемы лежит в другой плоскости.

Началось обсуждение проблем предотвращения производственного кризиса. Быстрый экономический рост последних лет в значительной мере был связан с наличием дешевых денежных ресурсов на мировом рынке, которые охотно занимали отечественные компании. Однако дешевизна денег не способствует их эффективному инвестированию, особенно если речь идет о компаниях, связанных с государством, которым дают деньги тем охотнее, что понимают: государство в случае чего не даст им погибнуть.

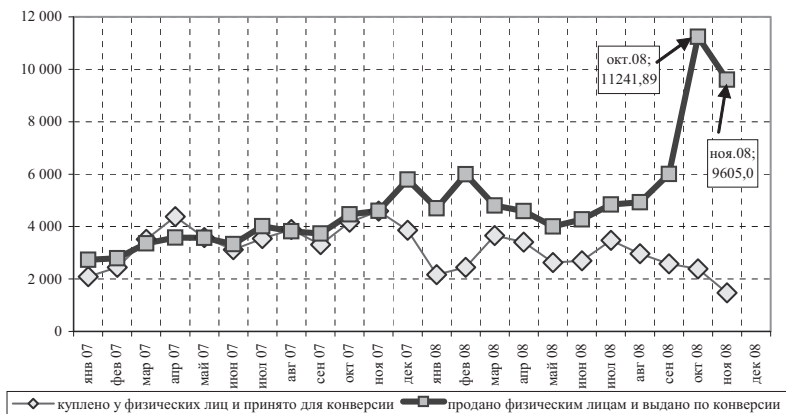
Теперь ситуация изменилась. Доступных кредитов нет, а заложенные в обеспечение кредитов бумаги быстро дешевеют. До конца года предстояло выплатить по этим долгам около 43 млрд долл. Государство выразило готовность предоставить через ВЭБ средства в размере 50 млрд долл. на «расшивку» ситуации.

Неоднозначной оказалась и валютная политика. По политическим причинам власти не решались полностью отказаться от поддержки валютного курса рубля и пошли на поэтапную, растянутую во времени девальвацию. Причины осторожности в этом вопросе понятны: третья за 20 лет обесценение рублевых сбережений вряд ли способствовало бы укреплению доверия к национальной валюте. Населению была дана возможность застраховаться от обесценения рубля. Практически все, кто этого желал, смог обменять рубли на доллары или евро (*рис. 5 и 6*).



Источник: ЦБ РФ, расчеты автора.

Рис. 5. Данные об объемах привлеченных кредитными организациями вкладов (депозитов) физических лиц



Источник: ЦБ РФ, расчеты автора.

Рис. 6. Объем операции с наличной иностранной валютой между уполномоченными банками и физическими лицами (по всем видам валют в млн долл.)

Однако плавная девальвация усилила панические настроения на рынке и привела к значительному снижению золотовалютных резервов, это делает возможный новый равновесный уровень валютного курса более низким, чем он мог бы быть при резкой девальвации. Кроме того, неопределенность в отношении валютного курса практически заморозила активность кредитных институтов. В ожидании снижения курса банки были не склонны давать рублевые кредиты, а кредиты в иностранной валюте по той же причине не хотели брать потенциальные заемщики.

Кроме того, резкое снижение рубля стало бы дополнительным фактором поддержки внутреннего производства, защиты отечественного рынка от импорта иностранных товаров, поддержало бы экспортеров, а также создало бы дополнительные стимулы для притока в будущем иностранного капитала в форме прямых инвестиций.

Наконец, правительство предложило широкий пакет стимулов, прежде всего налоговых, для поддержки развития реального производства, включая снижение налогов, меры по поддержке малого бизнеса, формирование списка пользующихся особым вниманием государства «системообразующих» предприятий. К этим мерам нельзя отнестись однозначно.

Поддержка малого бизнеса, несомненно, исключительно важна как по экономическим, так и по социальным соображениям – этот сектор способен существенно помочь снижению безработицы, оттягивая на себя наиболее активные кадры. Однако надо осознавать, что в России проблемы малого бизнеса лежат не в экономической или правовой, а в правоприменительной и, если угодно, в политической сферах. В России традиционно скептически относились к мелкому предпринимательству, и оно всегда было

наиболее беззащитно перед лицом бюрократического произвола и вымогательства. Развитие малого бизнеса требует очень серьезных изменений в ценностной ориентации российского общества и особенно его элиты.

Существуют серьезные сомнения относительно эффективности мер прямой помощи крупным предприятиям. Основные проблемы развития производства состоят не столько в нехватке денег, сколько в нарушении функционирования экономических механизмов, а, в конечном счете, в неэффективности многих производственных секторов. Обильные финансовые вливания не решат проблему повышения эффективности, структурного обновления экономики, а без этого выход из кризиса будет только затягиваться. Хотя текущие социальные проблемы такие меры могут ослабить.

1.1.5. Некоторые уроки антикризисного опыта прошлого

Дискуссия по проблемам современного кризиса так или иначе вращается вокруг исторических прецедентов и даже генетических страхов, ими порождаемых. Прежде всего, это Великая депрессия с длительной дефляцией и двузначным уровнем безработицы, полностью преодолеть которую удалось только в результате мировой войны. Несколько реже упоминается кризис 1970-х годов, в ходе которого возник новый феномен – стагфляция. Собственно, учитывая эти два исторических прецедента, и имеет смысл рассуждать о современной экономической ситуации. Хотя, разумеется, отдавая себе отчет в том, что исторические прецеденты являются лишь удобными инструментами для анализа, но вовсе не дают исследователю каких-либо решений.

Судя по принимаемым правительствами развитых стран мерам, они более всего боятся дефляции, из которой приходится выбираться в течение десятилетия, если не более. Помимо 1930-х годов, об этом же свидетельствует пример Японии 1990-х годов.

Дефляционная и стагфляционная модели кризиса являются по сути своей альтернативами. И поэтому они предполагают принципиально различные механизмы его преодоления.

Противодействие дефляции требует прежде всего стимулирования спроса, т.е. активной бюджетной политики, бюджетного экспансионизма. Здесь допустимо снижение процентной ставки и налогов при расширении бюджетных расходов.

В случае со стагфляцией набор мер прямо противоположный – прежде всего необходим контроль над денежной массой, т.е. ужесточение бюджетной политики и повышение процентных ставок. После десятилетия перманентного экономического кризиса 1970-х годов выход был найден только тогда, когда вставший во главе ФРС Пол Волкер решил на беспрецедентно жесткие меры, резко повысив ставку рефинансирования. В результате безработица перевалила за 10%, а процентные ставки превысили 20%. В США началась жесточайшая рецессия, за которую Дж. Картер заплатил президентским постом, но из которой страна вышла с обновленной и динамичной экономикой.

Конечно, противопоставление этих двух моделей условно, и нынешний кризис вряд ли будет точно копировать одну из них. Однако здесь для нас важно понимание того, что рецепты лечения болезни зависят от ее природы и могут требовать не схожих, а подчас диаметрально противоположных лекарств.

Применительно к современной ситуации опыт обоих кризисов может оказаться вполне уместным. Строго говоря, развитые страны проводят сейчас политику, которую

они считали недопустимой применительно к развивающимся рынкам (и, в частности, к посткоммунистическим странам) на протяжении 1980–1990-х годов⁶.

Мощные финансовые вливания, которые осуществляют США и Евросоюз, действительно, могут предотвратить ухудшение экономической ситуации до политически нетерпимого уровня. Однако следует быть очень осторожным при попытке применения этих мер в развивающихся экономиках. Дело в том, что денежные власти США обладают двумя отличительными особенностями. Во-первых, в их руках находится печатный станок по производству мировой резервной валюты, и этот статус, хотя и несколько поколеблен нынешним финансовым кризисом, все-таки никем всерьез не подвергается сомнению. Более того, большинство стран мира, хранящих резервы именно в долларах, заинтересовано в поддержании его относительной стабильности.

Во-вторых, именно в силу особого статуса доллара фирмы и домохозяйства США не имеют альтернативных инструментов для хеджирования валютных рисков – маловероятно, чтобы они бросились менять доллары на евро или иены даже в случае сомнения в правильности политики денежных властей. Вот почему, несмотря на бюджетно-денежный экспансионизм последних месяцев, скорость обращения денег в США не увеличивается, как это было бы в других странах, а замедляется.

Совершенно другой будет реакция на финансовую экспансию в большинстве развивающихся рынков, особенно в России. Там, где не сформировалась длительная кредитная история национальной валюты, а сама эта валюта, естественно, не является ни в коей мере резервной, ослабление бюджетной и денежной политики с высокой вероятностью обернется бегством от национальной валюты, ростом скорости обращения денег и инфляцией. А на фоне мировой рецессии такой вариант будет неизбежно означать стагфляцию.

Особенно опасной подобная политика была бы в странах с доминированием сырьевых отраслей в структуре экспорта. Зависимость таких экономик от мировой конъюнктуры исключительно высока, поскольку даже небольшое снижение спроса на внешних рынках оборачивается существенным падением производства в странах – экспортерах сырья. При сохранении низкой деловой активности в развитых странах и низкого спроса на экспортные товары развивающихся экономик депрессия в последних может сопровождаться бегством от национальной валюты. Бюджетная экспансия не сможет компенсировать падение внешнего спроса, что приведет к инфляции, не сопровождаемой ростом производственной активности⁷.

Таким образом, в условиях нынешнего кризиса вполне мыслима ситуация сочетания дефляции в одной части мира и стагфляции в другой. Последнее является одним из самых серьезных рисков для современной России.

Сказанное подводит нас к принципиально важному выводу относительно развертываемого кризиса и путей выхода из него. По сути дела, мир может столкнуться с двумя параллельно разворачивающимися моделями кризиса, требующими противопо-

⁶ Ferguson N. Geopolitical Consequences of the Credit Crunch, September 2008, and Kenneth Rogoff, America Goes From Teacher to Student. February 2008; Dani Rodrik. The Death of the Globalization Consensus. July 2008.

⁷ По этому поводу журнал *The Economist* писал в мае 2008 г.: «Существуют тревожные аналогии между сегодняшними странами с развивающимися рынками и богатейшими странами в 1970-е годы, когда разразилась Великая инфляция» (Inflation's back // *The Economist*. 2008. May 24. P. 17).

ложных подходов. Борьба с дефляцией в западном мире будет выталкивать инфляцию во внешний для него мир, в развивающиеся экономики. А последние, повторяя западные подходы к борьбе с кризисом, быстро окажутся в ловушке стагнации.

Таким образом, антикризисная политика России должна основываться прежде всего на недопущении макроэкономической разбалансированности системы. Даже допуская бюджетный дефицит в 2009 г., необходимо задействовать здоровые источники его покрытия, прежде всего внутренние заимствования, а не включать печатный станок. Исключительно опасным было бы упование на то, что искусственное стимулирование спроса – примитивное кейнсианство («Crass Keynesianism») – сможет решить ключевые проблемы социально-экономического развития страны.

1.1.6. Приоритеты и риски антикризисной политики 2009 г.

Помимо обеспечения макроэкономической стабильности, необходимо выделить еще ряд вопросов, которые должно будет решать правительство в борьбе с кризисом.

Кризис прежде всего опасен социально-политической дестабилизацией, и именно этому вопросу надо уделять первостепенное внимание. Поэтому, смягчая последствия кризиса, надо сначала помогать работникам, а не предприятиям, менеджерам и акционерам. За годы бума накопилось немало структурных перекосов (многие из них остались с советских времен), и попытка удержать на плаву предприятия будет только отодвигать назревшие структурные сдвиги в народном хозяйстве. Государство должно обеспечивать социально-политическую стабильность, а не поддерживать конкретный бизнес.

В борьбе с безработицей не стоит возлагать большие надежды на общественные работы. Мы много читали о них в советских учебниках истории («как было у них»), но не учитываем, что это был феномен индустриального общества, когда большая часть высвобождаемых работников были заводскими «синими воротничками». Вряд ли привлечение финансовых аналитиков к общественным работам принесет пользу кому-то – как им самим, так и объектам строительства. В современном мире гораздо шире могут и должны применяться разного рода образовательные программы, позволяющие использовать кризис для переосмысления своей жизненной стратегии и для переквалификации. Затраты на эти программы будут отнюдь не выше, чем на общественные работы, зато они дадут значимый эффект при выходе из кризиса.

Обсуждая перспективы помощи отдельным («системообразующим») предприятиям, необходимо сформулировать внятные критерии отнесения к этой категории и различать разные формы помощи им. Одно дело – моногорода, где проблема закрытия предприятия – прежде всего социальная и политическая (снятие препятствий для развития малого бизнеса). Другое дело – инфраструктурные объекты, когда вполне допустима прямая поддержка функционирования предприятия со стороны государства.

Но самое опасное было бы под видом помощи «системообразующим» предприятиям воспрепятствовать закрытию неэффективных производств и модернизации отечественной экономики. Именно поэтому необходимо минимизировать масштабы перекладывания ответственности на государство. А если государство готово спасать тот или иной бизнес, оно должно это делать публично и по известным для всех правилам.

Уже сейчас следовало бы сформулировать внятную повестку будущей приватизации. В результате кризиса государство, по-видимому, значительно расширит список

принадлежащих ему активов, но не сможет обеспечить адекватный контроль за эффективностью управления ими. Это может воссоздать хорошо известную из начала 1990-х годов ситуацию «красных директоров», фактически бесконтрольно распоряжающихся предприятиями, т.е. имеющих права собственника без мотивации собственника. Этого избежать можно, только если менеджмент знает: придет реальный собственник, перед которым придется отвечать за результаты своего хозяйствования.

Наконец, надо максимально избегать принятия протекционистских мер, ограничения международной конкуренции. Применительно к современной российской ситуации наиболее эффективными мерами защиты отечественных товаропроизводителей является политика валютного курса, не допускающая избыточного укрепления рубля. Девальвация, в отличие от тарифных мер, хороша уже тем, что она действует в равной степени и на всех, ее нельзя коррумпировать, пролоббировав более выгодные для себя импортные тарифы.

1.2. Антикризисная политика в зарубежных странах

Кризис вызвал шок у мировой экономической и политической элиты. Первоначальная реакция на него была довольно хаотичная, правительства развитых стран стремились затормозить быстрое развертывание кризиса. Основное внимание уделялось решению двух групп проблем. Во-первых, не допустить коллапса кредитной системы, т.е. спасти финансовые институты. Во-вторых, ослабить рецессию, не допустить глубокого спада производства.

Можно выделить четыре сферы воздействия антикризисной политики властей и соответственно четыре группы проблем, которые должны решаться.

1. Меры по срочному спасению банковской системы

Основная задача здесь – избежать банковской паники и дестабилизации (остановки) национальных кредитно-банковских систем. Пока это наиболее масштабная часть антикризисных мер.

Эти меры включают:

1) рекапитализацию банков (США, Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Испания, Италия, Кипр, Люксембург, Португалия, Финляндия, Венгрия, Дания, Швейцария, Гонконг, Катар, ОАЭ, Саудовская Аравия, Казахстан);

2) предоставление стабилизационных кредитов (США, Франция, Испания, Италия, Швеция, Норвегия, Великобритания, Венгрия);

3) меры по реструктуризации банковской системы, включая содействие объединению банков или их национализацию (Бельгия, Нидерланды, Португалия, Исландия, Швеция, Великобритания, Ирландия);

4) снижение процентной ставки практически до нуля;

5) резкое расширение вплоть до 100% гарантий по вкладам физических лиц в банках;

6) меры по расчистке балансов банков, включая предоставление госгарантий по проблемным активам (США, Канада, Германия, Испания, Италия, Великобритания, Дания, Швеция, Швейцария, Япония, Корея, Австралия).

II. Денежно-кредитная политика – переход от антиинфляционной к стимулирующей политике (quantitative easing)

Целями этих мер являются стимулирование экономического роста и расширение доступа к кредитным ресурсам; стремление не допустить дефляцию (борьба с инфляцией уходит на задний план); стабилизация внутреннего рынка (через процентную ставку); стабилизация платежного баланса (через девальвацию); повышение эффективности мер экономической политики.

Эти меры включают:

1) снижение процентных ставок большинством стран из опасения дефляции (США, Канада, Швейцария, Швеция, Норвегия, Дания, Великобритания, Австралия, Япония, Китай, Индия, Вьетнам);

2) повышение процентных ставок. Некоторые страны пошли по этому пути (Венгрия, Исландия, Белоруссия);

3) снижение курса национальной валюты (Исландия, Венгрия, Польша, Вьетнам, Корея, Бразилия, Мексика, Украина, Белоруссия);

4) снижение норм резервирования (Китай, Бразилия, Болгария);

5) появление новых инструментов кредитования экономики вплоть до прямого финансирования центробанками государственных бюджетов.

III. Воздействие на реальный сектор – стимулирование спроса

Имеется в виду поддержка отраслей, ориентированных на внутренний спрос и обеспечивающих внутреннюю занятость. Эта политика может быть определена как *преимущественно кейнсианская*, для которой характерны меры воздействия на спрос, включая антициклическую фискальную политику.

Среди этих мер:

1) поддержка отдельных отраслей, включая:

- автомобилестроение (США, Канада, Франция, Швеция, Китай);

- «новая» энергетика и энергосбережение (США, Франция, Швейцария);

- транспортная инфраструктура (Канада, Франция, Китай, Гонконг, Казахстан, Италия, Швейцария, Тайвань);

- жилищное строительство (Канада, Великобритания, Китай, Аргентина, Казахстан, Корея);

- аэрокосмическая, горнодобывающая, лесная промышленность (Канада);

- инновационные технологии (Китай, Казахстан);

- аграрно-промышленный комплекс (Китай, Казахстан);

- экспорт (Китай);

- авиакомпании (Аргентина);

2) снижение налогов – прямое или косвенное (Германия, Франция, Швейцария, Япония, Китай, Индия, Тайвань, Аргентина, Украина);

3) повышение налогов (Литва);

4) поддержка малого и среднего бизнеса (Германия, Греция, Италия, Великобритания, Япония, Китай, Казахстан, Венгрия);

5) создание специальных бюджетных фондов (Франция, Бразилия, Гонконг, Кувейт);

6) увеличение госзаимствований (Германия, Франция, Норвегия, Япония).

Впрочем, большинство из названных мер объявлены, но их реализация пока откладывается из-за естественного опасения сильного влияния отраслевых лоббистов.

У ряда ответственных политиков подобные меры вызывают серьезные опасения. Министр финансов Германии резко критиковал подобные шаги и называл их «вульгарным кейнсианством», фактически имея в виду намерения правительств Великобритании, Франции и США.

IV. Противодействие негативным ожиданиям населения

Меры предполагают недопущение бегства средств населения из банков, стимулирование сбережений.

Эти меры включают:

1) повышение суммы гарантий по вкладам (США, Канада, Бельгия, Испания, Италия, Кипр, Люксембург, Нидерланды, Словения, Финляндия, Великобритания, Швеция, Норвегия, Швейцария, Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Чехия, Турция, Корея, Украина);

2) 100%-ные гарантии по вкладам (Германия, Австрия, Греция, Ирландия, Португалия, Дания, Словакия, Австралия, Гонконг, Иордания, Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия, Тайвань);

3) принятие программ переобучения и адаптации потерявших работу (США, Канада, Греция, Италия);

4) национализация пенсионных фондов (Аргентина);

5) достижение договоренности с бизнесом о несокращении рабочих мест (Германия);

6) увеличение инвестиций в образование (Франция).

Принимаемые правительствами большинства стран меры имеют три важные особенности:

- хаотичность (особенно на первом этапе);
- ослабление бюджетной и денежной политики вплоть до откровенного популизма;

- готовность к принятию государством частных рисков вплоть до масштабной национализации.

Однако главной проблемой является то, что принимаемые меры пока не предполагают решения стратегических (структурных) задач современной экономики⁸.

Таким образом, проводится именно та политика, которая на протяжении последних 30 лет категорически осуждалась и которую категорически не советовали проводить посткоммунистическим странам во время их трансформационного кризиса первой половины 1990-х годов.

Принимаемые развитыми странами меры по спасению своих экономик должны восприниматься критически. Они не должны автоматически копироваться в России. Причин тому несколько.

Во-первых, они хаотичны и только к концу 2008 г. приобрели определенную логику.

Во-вторых, они опираются на кейнсианские рецепты, а меры, лежащие в этой логике, как показывает практика последних 70 лет, могут помочь при осуществлении за-

⁸ Структурные изменения предполагаются в американском автопроме. Во всяком случае, выделение пакета помощи в 17 млрд долл. было обусловлено осуществлением структурных преобразований, обеспечивающих повышение конкурентоспособности спасаемых фирм. Правда, пока еще нельзя судить о том, насколько это условие будет реализовано.

дач текущего регулирования (антициклическая политика), но малопригодны в ситуации системного кризиса. Время для антициклических мер упущено – администрация США на протяжении 5 предкризисных лет проводила проциклическую политику, тем самым в значительной мере усугубив кризис. Неэффективность же кейнсианских рецептов по преодолению системного кризиса наглядно демонстрирует опыт как США 1930-х годов, так и затяжной депрессии в Японии в 1990-х годах.

В-третьих, предлагаемые (кейнсианские) рецепты являются высокорискованными с макроэкономической точки зрения. Вероятность перехода от дефляции к стагфляции при их применении довольно высока. Особенно же высоки риски политики «дешевых денег» (quantitative easing) в странах, не имеющих под своим контролем печатный станок резервной валюты. Применение подобных мер в России может спровоцировать только бегство от денег и двузначный рост цен при экономическом спаде.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

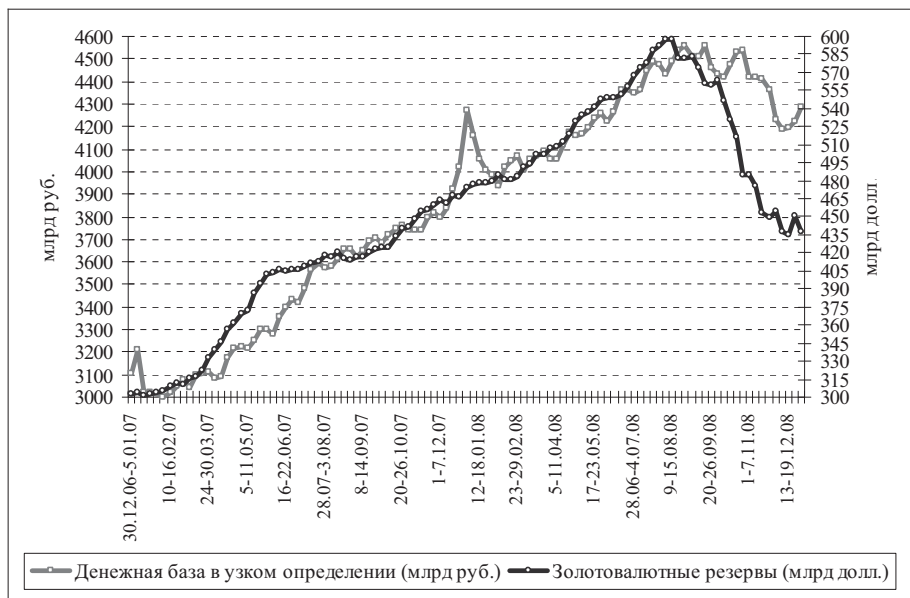
2.1. Денежно-кредитная политика

Основным событием в денежно-кредитной сфере России в 2008 г. стал финансовый кризис, оказавший значительное влияние на политику Банка России в частности и на экономику страны в целом. В то же время первая половина года на финансовом рынке была сравнительно спокойной, но в августе–сентябре ситуация резко изменилась. Далее в обзоре мы рассмотрим причины такого развития событий, проанализируем инфляционные процессы, основные тенденции и взаимосвязи на денежном рынке РФ, а также меры, принимаемые Банком России для стабилизации ситуации на финансовых рынках.

2.1.1. Денежный рынок

До начала августа 2008 г. наблюдался существенный рост международных резервов РФ (*рис. 1*). Основными факторами роста стали рекордные цены на основные товары российского экспорта, прежде всего на нефть, газ и металлы. Однако в августе кризисные явления на мировом финансовом рынке, усугубленные военной операцией РФ в Южной Осетии, вызвали значительный отток капитала из страны. Кроме того, замедление экономического роста в крупнейших экономиках мира привело к масштабному ухудшению условий торговли России, вследствие чего приток валюты в РФ также резко сократился. В результате международные резервы страны начали стремительно сокращаться, так как Банк России расходовал их на поддержание курса рубля. Кроме того, укрепление доллара к евро на мировом валютном рынке вызвало снижение долларовой стоимости части резервов, номинированной в евро.

Таким образом, к концу года объем международных резервов составил 427,1 млрд долл. (30,2% ВВП), тогда как на начало года он составлял 478,7 млрд долл. (35,5% ВВП). При этом максимального значения в размере 597,5 млрд долл. международные резервы достигли в начале августа. Следовательно, к концу года резервы снизились на 28,5% по сравнению с максимумом. В то же время объем резервов пока остается достаточно большим по международным меркам. В частности, отношение резервов к объему импорта за IV квартал 2008 г. достигает 5,9, тогда как достаточным считается значение, равное 1. Однако необходимо понимать, что при значительном оттоке капитала из страны (в том числе за счет выплаты внешней задолженности частного сектора) и значительном отрицательном сальдо торгового счета платежного баланса поддержание курса рубля может потребовать от Банка России расходования большей части имеющихся резервов. Более того, в случае отказа от девальвации национальной валюты органы денежно-кредитного регулирования могли бы потратить все имеющиеся резервы и тем не менее не избежать девальвации в дальнейшем.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 1. Динамика денежной базы и международных резервов в 2007–2008 гг.

В динамике денежного предложения в течение года также можно выделить два подпериода. Рассмотрим динамику денежного предложения более подробно.

За 2008 г. денежная база (в широком определении¹) увеличилась всего на 65 млн руб. – до 5,6 трлн руб. (+ 1,2%). Напомним, что по итогам 2007 г. данный показатель вырос на 33,7%. Объем денежной базы в широком определении на 1 января 2008 г. равнялся 5,5 трлн руб. (табл. 1). Наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций на 1 января 2009 г. составляли около 4,4 трлн руб. (+ 6,2% по сравнению с 1 января 2008 г.), корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России – 1027,6 млрд руб. (+ 28,1%), обязательные резервы – 29,9 млрд руб. (– 86,5%), депозиты кредитных организаций в Банке России – 136,6 млрд руб. (– 49,5%), стоимость облигаций Банка России у кредитных организаций – 12,5 млрд руб. (– 87,6%). Рост в 2008 г. объема наличных денег в обращении (+ 6,2%) при резком

¹ 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, средства резервирования по валютным операциям, внесенные в Банк России, а также иные обязательства Банка России по операциям с кредитными организациями в валюте Российской Федерации.

уменьшении величины обязательных резервов (– 86,5%) привел к расширению денежной базы в узком определении (наличность + обязательные резервы)² на 2,9% (рис. 1).

Значительная часть поступающей в страну экспортной выручки продолжала аккумулироваться в резервных фондах РФ (Резервном фонде и Фонде национального благосостояния), объем которых на 1 января 2009 г. составил 6612,1 млрд руб. (225,1 млрд долл., 15,9% ВВП) (+ 2763 млрд руб. по сравнению с 1 января 2008 г.). На 1 января 2008 г. объем данных фондов равнялся 3849,1 млрд руб. (156,8 млрд долл., 11,8% ВВП). Таким образом, благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура позволяла пополнять резервные фонды на протяжении всего 2008 г., однако в 2009 г. значительная их часть будет потрачена на поддержку национальной экономики и финансирование антикризисных мер правительства.

Таблица 1

Динамика денежной базы в широком определении в 2008 г. (в млрд руб.)

	01.01.2008	01.04.2008	01.07.2008	01.10.2008	01.01.2009
<i>Денежная база (в широком определении)</i>	5513,3	4 871,4	5 422,9	5 317,8	5578,7
В том числе:					
наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций	4118,6	3 794,4	4 077,2	4 285,3	4372,1
корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	802,2	596,3	592,4	702,9	1027,6
обязательные резервы	221,6	339,3	360,3	152,1	29,9
депозиты кредитных организаций в Банке России	270,3	122,7	369,3	154	136,6
облигации Банка России у кредитных организаций	100,7	18,8	23,7	23,5	12,5

Источник: ЦБ РФ.

Заметим, что за 2008 г. в структуре денежной базы произошли значительные изменения, объясняемые кризисными процессами на российском финансовом рынке. Во-первых, несмотря на проблемы с ликвидностью в банковском секторе, остаток средств на корреспондентских счетах кредитных организаций в ЦБ РФ вырос за 2008 г. почти на треть. Данная тенденция объясняется тем, что по мере развития кризиса Банк России предоставил банкам значительный объем финансирования, в том числе на беззалоговой основе. Однако в условиях повышения рисков банки предпочитали сворачивать объемы кредитования и размещать полученные средства в Банке России. Во-вторых, по итогам года сильно сократился размер обязательных резервов кредитных организаций вследствие понижения Банком России нормативов отчислений в фонд обязательного резервирования для предоставления кредитным организациям дополнительных ликвидных ресурсов.

В 2008 г. темп прироста денежной базы был очень низким, что объясняется прежде всего кризисными явлениями на российском финансовом рынке, наблюдавшимися осенью. Для поддержания курса рубля, испытывавшего сильное давление из-за оттока капитала, вызванного углублением финансового кризиса, Банк России продавал меж-

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

дународные резервные активы, покупая при этом рубли и, следовательно, уменьшая денежную базу. Интересно, что, несмотря на сокращение за 2008 г. международных резервных активов до уровня октября 2007 г., величина денежной базы за год все-таки выросла. Если проанализировать изменение структуры активов в балансе ЦБ РФ (см. табл. 2), то можно заметить, что за январь–ноябрь 2008 г. наибольший прирост продемонстрировали кредиты и депозиты, предоставленные российским кредитным организациям (+ 2,5 трлн руб., 76% прироста активов ЦБ РФ), а средства, размещенные у нерезидентов³, увеличились лишь на 0,7 трлн руб., что составило 21% прироста активов Банка России. За аналогичный период 2007 г. прирост по данным статьям равнялся 24,5 млрд руб. (0,6% прироста активов) и 3,4 трлн руб. (85% прироста активов) соответственно. Иными словами, в результате кризисных явлений основным источником формирования денежного предложения постепенно становятся операции ЦБ РФ по рефинансированию кредитных организаций, что соответствует практике, сложившейся в большинстве развитых стран. В такой ситуации значительно большую роль приобретают процентные ставки по кредитам ЦБ РФ, с помощью которых Центральный банк может оказывать существенное влияние на ситуацию в денежно-кредитной сфере.

Таблица 2

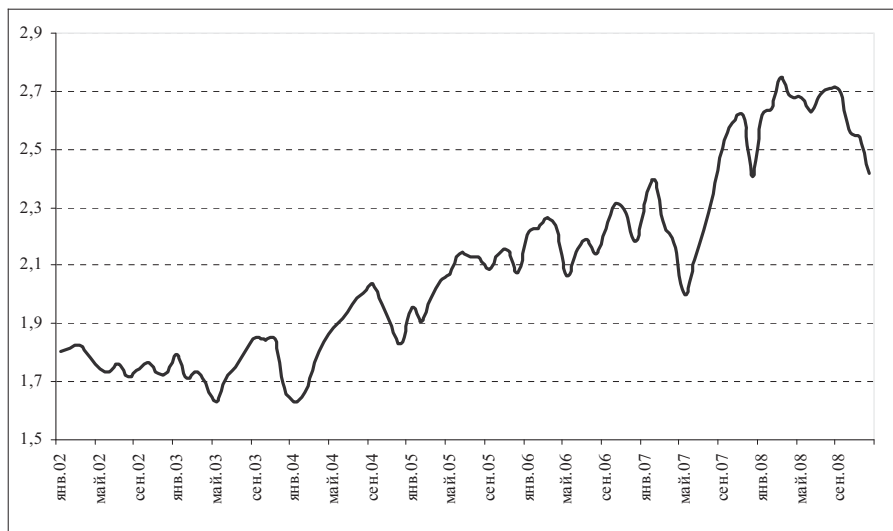
Баланс Банка России в 2008 г.

	01.01.2008		01.12.2008	
	млрд руб.	% активов/пассивов	млрд руб.	% активов/пассивов
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	11511,6	92,6	12222	77,6
Кредиты и депозиты	37,1	0,3	2540,8	16,1
Драгоценные металлы	346,5	2,8	388,6	2,5
Ценные бумаги	441,9	3,6	490	3,1
Прочие активы	99,5	0,8	106,5	0,7
Итого по активам	12436,7	100	15747,9	100
Наличные деньги в обращении	4124,3	33,2	4215,9	26,8
Средства на счетах в Банке России	7609	61,2	9841,5	62,5
Средства в расчетах	20,8	0,2	68	0,4
Выпущенные ценные бумаги	0	0	23,7	0,2
Прочие пассивы	196	1,6	1125,1	7,1
Капитал	462,1	3,7	473,8	3
Прибыль отчетного года	24,6	0,2	0	0
Итого по пассивам	12436,7	100	15747,9	100

Источник: ЦБ РФ.

Денежная масса M_2 в национальном определении увеличилась за 2008 г. лишь на 1,7% и составила на 1 января 2009 г. 13493,2 млрд руб., или 32,5% ВВП (на 1 января 2008 г. денежный агрегат M_2 равнялся 13272,1 млрд руб. (40,2% ВВП)). Следовательно, за 2008 г. монетизация ВВП РФ значительно сократилась. Основными причинами замедления темпа роста денежной массы были те же факторы, что и для денежной базы. Кроме того, в конце 2008 г. наблюдалось значительное снижение денежного мультипликатора по сравнению со значениями, достигнутыми в конце 2007 – начале 2008 гг. (рис. 2). Данное снижение было вызвано прежде всего масштабным замедлением темпов кредитования банковской системой частного сектора экономики. По всей видимости, снижение денежного мультипликатора продолжится до тех пор, пока привлекательность кредитования частного сектора для российских банков вновь не вырастет.

³ Данная статья отражает изменение международных резервных активов Банка России.



Источник: ЦБ РФ, расчеты ИЭПП.

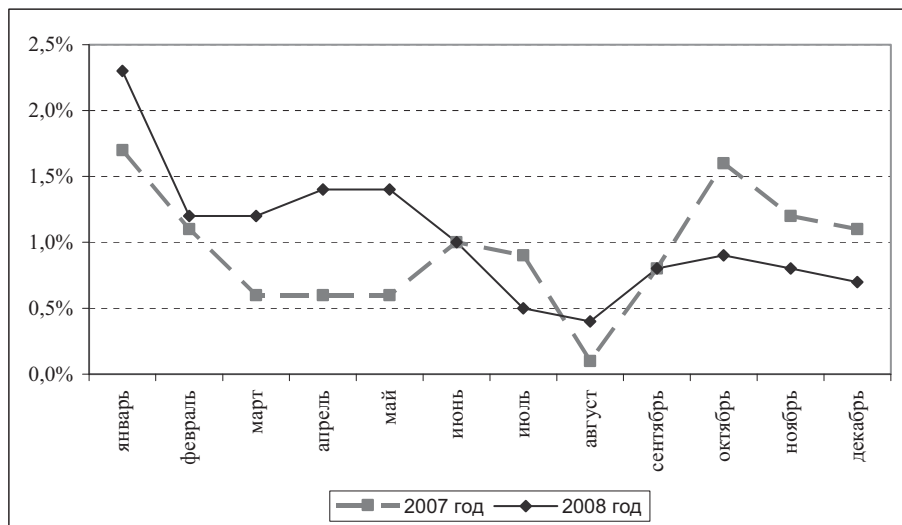
Рис. 2. Денежный мультипликатор в РФ в 2002–2008 гг.

2.1.2. Инфляционные процессы

В начале 2008 г. инфляционное давление оставалось высоким по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (рис. 3). Принятые в январе Правительством РФ меры по продлению октябрьского соглашения 2007 г. между крупнейшими производителями и ритейлерами о замораживании цен на некоторые социально значимые товары оказались низкоэффективными. При этом быстрый рост денежного предложения в конце 2007 г. оказывал повышательное давление на рост цен. Но во второй половине года из-за сокращения международных резервных активов, продаваемых ЦБ РФ для поддержания курса рубля, денежное предложение начало сокращаться, а темп роста цен – замедляться. В целом по итогам года ИПЦ достиг 13,3% по сравнению с 11,9% в 2007 г. Рассмотрим динамику инфляционных процессов в течение года.

В группе продовольственных товаров цены выросли на 16,5% (15,6% в 2007 г.) (табл. 3). Таким образом, как и в 2007 г., продовольственные товары внесли наиболее значительный вклад в прирост ИПЦ за год. За январь–декабрь основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание макаронных изделий (+ 33,8%), хлеба и хлебобулочных изделий (+ 25,9%), крупы и бобовых (+ 25,8%), мяса и птицы (+ 22,2%), подсолнечного масла (+ 22,1%). Платные услуги населению подорожали за год на 15,9% (13,3% в 2007 г.). За 12 месяцев 2008 г. сильнее всего выросли цены на услуги зарубежного туризма (+ 22,9%), услуги пассажирского транспорта (+ 22,5%), санаторно-оздоровительные услуги (+ 21,2%), услуги физкультуры и спорта (+ 21%), услуги дошкольного воспитания (+ 20,7%), бытовые услуги (+ 18,7%), жилищно-коммунальные услуги (+ 16,4%), медицинские услуги (+ 16,3%). Что касается непродовольственных товаров, то за 12 месяцев они подорожали в среднем на 8% (за 12 меся-

цев 2005 г. прирост составил + 6,5%). В январе–декабре больше всего увеличились цены на табачные изделия (+ 16,1%), медикаменты (+ 16%), моющие и чистящие средства (+ 17,5%) и строительные материалы (+ 11,3%). Рост базового индекса потребительских цен за 2008 г. составил 13,6% (за аналогичный период прошлого года – 11%). Таким образом, основными причинами значительной инфляции по итогам 2008 г. являлись быстрое удорожание продовольственных товаров, строительных материалов и ряда платных услуг.



Источник: Росстат.

Рис. 3. Динамика ИПЦ в РФ в 2007–2008 гг.

Из приведенных в табл. 3 данных видно, что важнейшим компонентом инфляции в 2005–2008 гг. стал рост тарифов на услуги ЖКХ, цены на которые выросли за январь 2005 – декабрь 2008 гг. более чем в два раза. Далее по скорости роста цен можно выделить повышение цен на услуги пассажирского транспорта (+ 84%), услуги организаций культуры (+ 79,9%), санаторно-оздоровительные услуги (+ 79,5%) и некоторые продовольственные товары. Стоит отметить, что в 2008 г. был зафиксирован незначительный прирост цен на автомобильный бензин, что объясняется резким снижением цен на нефть осенью 2008 г. При этом цены на многие продовольственные товары, напротив, росли значительно быстрее, чем в предыдущие годы.

**Годовой темп прироста цен на отдельные виды товаров и услуг
в 2005–2008 гг. (в %)**

	2005	2006	2007	2008	2005–2008
ИПЦ	10,9	9,0	11,9	13,3	53,3
Продовольственные товары	9,6	8,7	15,6	16,5	60,4
<i>Масло подсолнечное</i>	<i>2,1</i>	<i>-1,2</i>	<i>52,3</i>	<i>22,1</i>	<i>87,6</i>
<i>Масло сливочное</i>	<i>8,2</i>	<i>6,8</i>	<i>40,3</i>	<i>10,5</i>	<i>79,2</i>
<i>Макаронные изделия</i>	<i>1,9</i>	<i>4,7</i>	<i>23,6</i>	<i>33,8</i>	<i>76,4</i>
<i>Крупа и бобовые</i>	<i>0,2</i>	<i>12,1</i>	<i>24,7</i>	<i>25,8</i>	<i>76,2</i>
<i>Хлеб и хлебобулочные изделия</i>	<i>3,0</i>	<i>11,1</i>	<i>22,4</i>	<i>25,9</i>	<i>76,3</i>
<i>Молоко и молочная продукция</i>	<i>10,5</i>	<i>8,7</i>	<i>30,4</i>	<i>12,2</i>	<i>75,7</i>
<i>Мясо и птица</i>	<i>18,6</i>	<i>5,9</i>	<i>8,4</i>	<i>22,2</i>	<i>66,4</i>
<i>Рыба и морепродукты</i>	<i>12,7</i>	<i>7,8</i>	<i>9,0</i>	<i>15,1</i>	<i>52,4</i>
Непродовольственные товары	6,4	6,0	6,5	8,0	29,7
<i>Строительные материалы</i>	<i>9,1</i>	<i>11,5</i>	<i>16,2</i>	<i>11,3</i>	<i>57,3</i>
<i>Бензин автомобильный</i>	<i>15,8</i>	<i>10,9</i>	<i>8,5</i>	<i>1,2</i>	<i>41,0</i>
Платные услуги населению	21,0	13,9	13,3	15,9	81,0
<i>Услуги дошкольного воспитания</i>	<i>32,1</i>	<i>28,5</i>	<i>11,8</i>	<i>20,7</i>	<i>129,1</i>
<i>Жилищно-коммунальные услуги</i>	<i>32,7</i>	<i>17,9</i>	<i>14,0</i>	<i>16,4</i>	<i>107,6</i>
<i>Услуги пассажирского транспорта</i>	<i>15,8</i>	<i>14,2</i>	<i>13,6</i>	<i>22,5</i>	<i>84,0</i>
<i>Услуги организаций культуры</i>	<i>17,7</i>	<i>15,6</i>	<i>14,5</i>	<i>15,5</i>	<i>79,9</i>
<i>Санаторно-оздоровительные услуги</i>	<i>11,2</i>	<i>15,2</i>	<i>15,6</i>	<i>21,2</i>	<i>79,5</i>

Источник: Росстат.

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

Индексы потребительских цен в странах СНГ в 2000–2008 гг. (в %)

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

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

Можно заметить, что во всех странах СНГ инфляция в 2008 г. ускорилась. При этом финансовый кризис, поразивший мировую экономику, оказывает на инфляционные процессы в России и других странах СНГ двоякое воздействие. С одной стороны, резкое замедление темпов роста денежного предложения во второй половине года приводит к снижению монетарной инфляции. Отметим, что сжатие денежного предложения происходило, несмотря на значительные антикризисные расходы правительства, вследствие массового перевода средств экономических агентов в валюту и снижения денежного мультипликатора. Следовательно, впервые за последние годы вновь наблюдается долларизация российской экономики. В 2009 г. тенденция уменьшения денежного предложения может быть продолжена в том случае, если Банк России и дальше будет поддерживать курс рубля на уровне выше равновесного. При этом даже значительный бюджетный дефицит, который, по оценкам правительства, достигнет в 2009 г. 8–10% ВВП, может не привести к значительному расширению денежного предложения, а лишь компенсировать его снижение в силу отмеченных выше факторов.

С другой стороны, девальвация национальной валюты ведет к увеличению цен на импортные товары и вызывает рост инфляционных ожиданий. Кроме того, инфляционные ожидания увеличиваются по мере роста финансовой нестабильности. Наконец, замедление экономической активности вызывает уменьшение спроса на деньги при снижении доверия экономических агентов к банковской системе, переводе рублевых сбережений в валютные. На наш взгляд, в российских условиях девальвация рубля все-таки приведет к росту инфляционного давления и ИПЦ по итогам 2009 г. окажется более высоким, чем в 2008 г. В то же время масштабы ускорения инфляции в настоящее время трудно поддаются оценке и зависят от многих факторов, среди которых можно выделить объем дополнительных расходов бюджета, политику Банка России по управлению курсом рубля, а также масштабы долларизации экономики.

В соответствии с результатами сценарного прогноза ИЭПП в 2009 г. ИПЦ составит 15–25% в зависимости от состояния российского платежного баланса, масштабов девальвации национальной валюты и величины бюджетного дефицита.

2.1.3. Состояние платежного баланса⁴

Устойчивость платежного баланса РФ в 2008 г. традиционно поддерживалась за счет экспорта товаров, прежде всего продукции ТЭК. Несмотря на резкое снижение цен на энергоносители осенью из-за быстрого их роста в первой половине года, положительное сальдо торгового баланса выросло по итогам года на 34,9%, платежного – на 29,7%. На фоне высоких цен на энергоносители экспорт товаров вырос более чем на 32% при увеличении импорта товаров на 30,9%. Однако мировой финансовый кризис привел к падению цен на основные товары российского экспорта, а также масштабному оттоку капитала из РФ. В результате, хотя по итогам года платежный баланс страны выглядит достаточно устойчиво, быстрое снижение экспорта и отток частного капитала, наблюдавшиеся в IV квартале (впервые с 1998 г.), привели к уменьшению международных резервных активов страны.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса РФ за 2008 г., положительное сальдо счета текущих операций составило

⁴ Анализ платежного баланса выполнен на основе предварительных данных ЦБ РФ. http://cbr.ru/statistics/credit_statistics/print.asp?file=bal_of_payments_est.htm

98,9 млрд долл., т.е. выросло на 29,7% по сравнению с 2007 г. (табл. 5). В том числе положительное сальдо торгового баланса увеличилось на 34,9% (со 130,9 млрд до 176,6 млрд долл.), при этом экспорт товаров вырос на 32,3% (с 354,4 млрд до 469 млрд долл.), а импорт товаров увеличился на 30,9% (с 223,5 млрд до 292,5 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 65,9% в общей величине экспорта (в 2006 г. – 62,8%, а в 2007 г. – 61,7%) (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 2002–2007 гг., проявлялась и в течение 2008 г.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 4. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭКа в 1999–2008 гг.

Дефицит баланса услуг составил 25,8 млрд долл. и вырос по сравнению с 2007 г. на 30,5%. Экспорт услуг равнялся 50,8 млрд долл., увеличившись относительно предыдущего года на 11,4 млрд долл. (+28,9%). Импорт услуг за 2008 г. стал больше на 29,4% и достиг 76,6 млрд долл.

Баланс оплаты труда в 2008 г. продолжал уменьшаться (увеличиваться по модулю) и составил –14,5 млрд долл. (в 2007 г. он равнялся –7,9 млрд долл.). Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2008 г. по сравнению с 2007 г. увеличился на 45,5% и достиг 34,2 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению увеличились с 44,8 млрд до 53,3 млрд долл., что определялось существенным ростом показателя по банкам (с 4,7 млрд до 7,4 млрд долл.⁵) и нефинансовым предприятиям (с 21,5 млрд до 26,4 млрд долл.).

⁵ Столь значительный рост доходов, получаемых органами денежно-кредитного регулирования, связан с инвестированием части золотовалютных резервов в долговые ценные бумаги других стран.

РФ продолжала получать значительные инвестиционные доходы (18,2 млрд долл.) в результате инвестирования части международных резервных активов. Увеличение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям с 55,9 млрд до 71 млрд долл. и банкам с 9,9 млрд до 14,4 млрд долл. определило рост общих доходов к выплате с 68,3 млрд до 87,5 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов⁶ в 2008 г. составил –3,2 млрд долл. (снизился на 8,8% по сравнению с 2007 г.).

Таблица 5

Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга в 2006–2008 гг. (млрд долл.)

Статьи баланса	2006					2007					2008				
	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	30,4	24,3	23,9	15,7	94,3	22,4	14,4	15,5	24	76,2	37,4	25,8	27,6	8,1	98,9
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами**	–7	15,7	–14,8	9,5	3,4	14,5	48,5	–3,6	26,5	85,9	–24,7	35,4	–9,4	–129,7	–128,4
Изменение международных резервов (знак «+» означает снижение, а знак «-» – рост резервов)	–21,4	–40,9	–13,8	–31,3	–107,5	–32,9	–65,5	–7,9	–42,6	–148,9	–6,4	–64,2	–15	131	45,3
Чистые ошибки и пропуски	–1	0,9	4,8	6	9,7	–4	2,7	–3,9	–8	–13,2	–6,3	3,1	–3,2	–9,4	–15,8
Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «-» – снижение долга)	16,0	15,6	–19,5	41,3	53,4	37,4	43,9	39,1	32,5	152,9	13,9	47,4	15,7	–	–
Изменение внешнего государственного долга РФ	4,0	–7,6	–24,5	–5,1	–33,2	3,6	–3,2	3,5	–6,1	–2,2	–5,4	–2,1	3,8	–	–
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	12,1	22,7	5,1	46,9	86,8	34,0	47,1	35,5	38,7	155,3	19,2	49,5	11,9	–	–

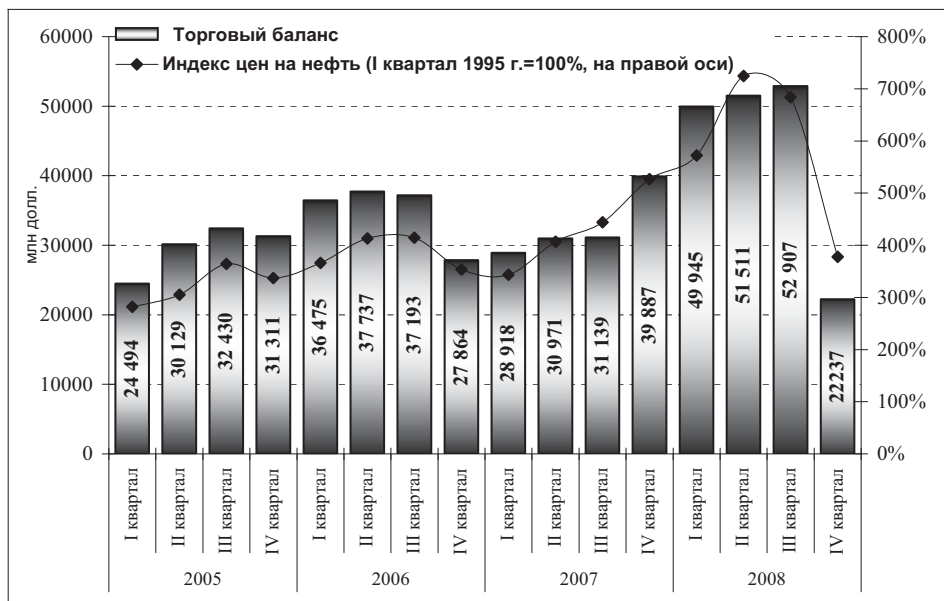
* Предварительная оценка.

** Без учета валютных резервов.

Источник: Банк России.

⁶ 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 нерезидентами по отношению друг к другу, 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.

Таким образом, в 2008 г. основными факторами большого положительного сальдо счета текущих операций платежного баланса России в течение I – III кварталов стали высокие цены на основные товары российского экспорта, удешевление которых в IV квартале, в свою очередь, вызвало падение положительного сальдо счета текущих операций. Заметим, что на фоне резкого снижения сальдо текущих операций в конце года накопление внешнего долга частным сектором (см. табл. 5) вызвало расширение отрицательного сальдо баланса инвестиционных доходов даже несмотря на значительные инвестиционные доходы, получаемые органами денежно-кредитного регулирования за счет инвестирования международных резервных активов. Следовательно, выплаты внешнего долга частным сектором будут оказывать существенное влияние на платежный баланс в 2009–2010 гг.



Источник: ЦБ РФ, IFS, расчеты ИЭПП.

Рис. 5. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2005–2008 гг.

В 2008 г. сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами значительно снизилось, достигнув –128,4 млрд долл., что было обусловлено финансовой нестабильностью на мировом и российском финансовых рынках, а также повышением рисков инвесторов в связи с падением цен на энергоносители. Баланс капитальных трансфертов в 2008 г. сложился в размере 0,6 млрд долл. Таким образом, без учета капитальных трансфертов в 2008 г. дефицит финансового счета достиг 129 млрд долл.

Прирост обязательств российских экономических агентов перед иностранными экономиками по итогам года составил 87,5 млрд долл., что на 58,1% меньше показателя предыдущего года (208,9 млрд долл.).

Федеральные органы управления, как и годом ранее, являлись по отношению к нерезидентам нетто-плательщиками. Их внешние обязательства снизились на 7,4 млрд долл., что стало результатом погашения внешнего государственного долга РФ. По субъектам Российской Федерации saldo внешних обязательств не изменилось. Снижение обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2008 г. достигло 4,7 млрд долл. Развитие мирового финансового кризиса, вызвавшее резкое уменьшение возможностей российских экономических агентов по привлечению (рефинансированию) иностранных заимствований, привело к тому, что прирост обязательств банковского сектора (+9 млрд долл.) сократился на 87,4% по сравнению с аналогичным показателем за 2007 г. Инвестиции экономических агентов других стран в реальный сектор России составили 90,6 млрд долл. (144,7 млрд долл. в 2006 г.). Таким образом, инвестиции нерезидентов в нефинансовый сектор в 2008 г., хотя и сократились по сравнению с 2007 г., значительно превысили инвестиции в банковский сектор. При этом прямые инвестиции в нефинансовый сектор увеличились за год на 22,7%, достигнув значения 58,7 млрд долл. по сравнению с 47,9 млрд долл. годом ранее, а портфельные инвестиции уменьшились за 2008 г. на 10,8 млрд долл. по сравнению с их приростом на 6,5 млрд долл. в 2007 г.

Иностранные активы резидентов (обязательства иностранных экономических агентов перед российскими) выросли за 2008 г. на 216,5 млрд долл. (в 2007 г. – на 112,8 млрд долл.). При этом почти весь их прирост получен за счет операций частного сектора.

Иностранные активы федеральных органов управления увеличились на 2,4 млрд долл. Внешние активы органов денежно-кредитного регулирования практически не изменились.

Вследствие нестабильности на российском финансовом рынке, падения цен на основные товары российского экспорта и, следовательно, ожиданий значительной девальвации национальной валюты российские банки в 2008 г. начали активно накапливать иностранные активы. В частности, по итогам года прирост иностранных активов банков достиг 66,4 млрд долл., тогда как в 2007 г. аналогичный показатель не превысил 25,2 млрд долл.

Вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств по сравнению с 2007 г. увеличился на 56,3% и составил 145,6 млрд долл. Объем «своевременно не полученной экспортной выручки, не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводов по фиктивному операциям с ценными бумагами» по сравнению с 2007 г. практически не изменился и составил 33,2 млрд долл. При этом важно отметить, что наибольшие изменения нашли отражение в статье «наличная иностранная валюта», которая свидетельствует о том, что в 2008 г. ввоз наличной иностранной валюты в РФ составил 24,8 млрд долл. в отличие от вывоза 15,7 млрд долл. в 2007 г. Иными словами, при начавшемся осенью 2008 г. ослаблении рубля к бивалютной корзине (как в номинальном, так и в реальном выражении) население и нефинансовый сектор начали вновь (впервые с 1997 г.) активно приобретать валюту.

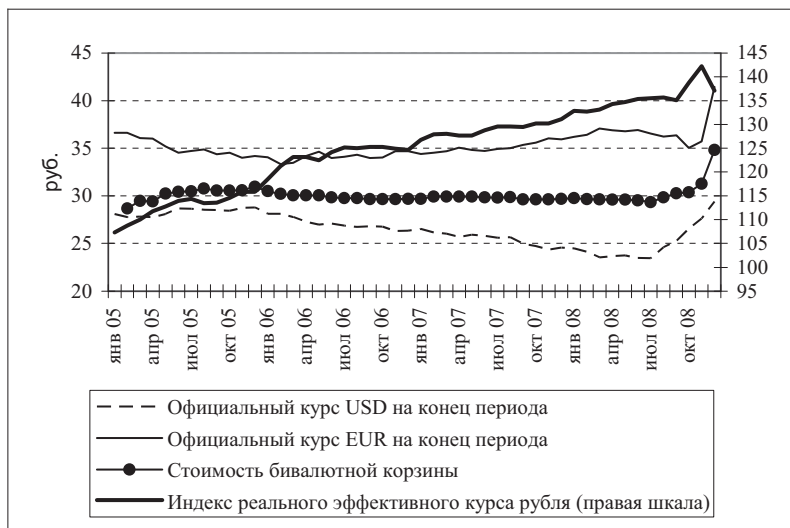
Вплоть до конца года увеличение предложения иностранной валюты как за счет ее притока из-за рубежа, так и вследствие ее продажи нефинансовым сектором РФ приводило к росту реального эффективного курса рубля: по итогам года он увеличился на

5,1% (см. *рис. 6*) прежде всего в результате более высокой инфляции в РФ, чем в странах – основных торговых партнерах России. В то же время масштабное сокращение сальдо счета текущих операций и счета операций с капиталом и финансовыми инструментами платежного баланса в IV квартале привело к значительному превышению спроса на валюту над ее предложением. Для поддержания курса рубля Банк России продавал международные резервные активы, однако в сентябре началась плавная девальвация рубля к бивалютной корзине, призванная не допустить расходования всех имеющихся у Банка России международных резервов. По мере снижения цен на основные товары российского экспорта и ускорения оттока капитала темпы девальвации рубля увеличивались. В результате за декабрь реальный эффективный курс рубля снизился на 3,6%, тогда как еще в октябре и ноябре данный показатель рос на 2,7 и 2,5% соответственно. Столь масштабное снижение данного показателя наблюдалось последний раз лишь в январе 2000 г. По итогам года курс рубля к доллару США снизился с 24,55 до 29,38, евро – с 35,93 до 41,44, а стоимость бивалютной корзины выросла с 29,67 до 34,81.

В ситуации значительного сокращения валютных поступлений в страну поддержание завышенного курса рубля могло быть обеспечено лишь в течение ограниченного промежутка времени за счет расходования международных резервных активов. При этом, поскольку Банк России осуществлял постепенное снижение курса рубля, покупка валюты экономическими агентами стала сравнительно низкорискованным и высокодоходным инвестиционным инструментом, что приводило ко все возрастающему спросу на валюту и необходимости расходовать все больше средств из международных резервных активов.

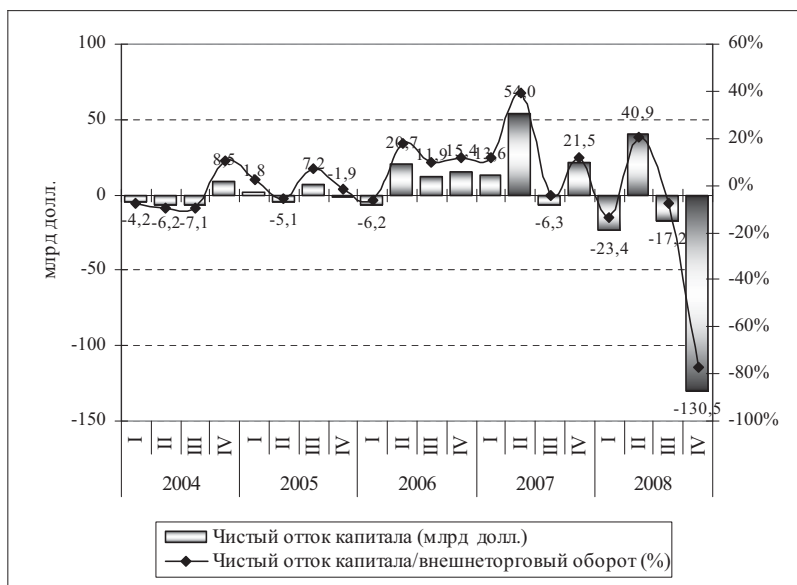
Одномоментное ослабление курса рубля с последующим поддержанием нового объявленного уровня является, на наш взгляд, наилучшим вариантом действий в подобной ситуации, так как позволяет ЦБ РФ сохранить резервы, а также снизить девальвационные ожидания. При этом для успешности такой политики ключевым фактором является именно готовность Банка России поддерживать новый курс. Заметим, что такая готовность во многом определяется тем, насколько точно Банк России способен оценить равновесное значение курса. По нашим оценкам, уровень поддержки рубля, позволяющий уравновесить спрос и предложение на валютном рынке при макроэкономических параметрах, сложившихся в начале 2009 г., находится в пределах 40–45 руб. за бивалютную корзину. Однако в условиях мирового финансового кризиса многие факторы сложно поддаются оценке. Поэтому при дальнейшем снижении цен на энергоносители для установления равновесия на валютном рынке может потребоваться дальнейшее ослабление рубля.

Отметим также, что для облегчения задачи по поддержанию курса ЦБ РФ способен применить меры, направленные на ограничение оттока капитала из страны. Данные меры, по всей видимости, могут включать уменьшение объемов предоставления ликвидности коммерческим банкам, повышение процентных ставок, а также административные меры, такие, как обязательное резервирование для юридических лиц части средств, которые предполагается вывести из страны, и обязательная продажа части валютной выручки экспортеров.



Источник: ЦБ РФ, расчеты авторов.

Рис. 6. Показатели обменного курса рубля в январе 2005 – декабре 2008 гг.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 7. Динамика чистого оттока капитала в 2004–2008 гг.

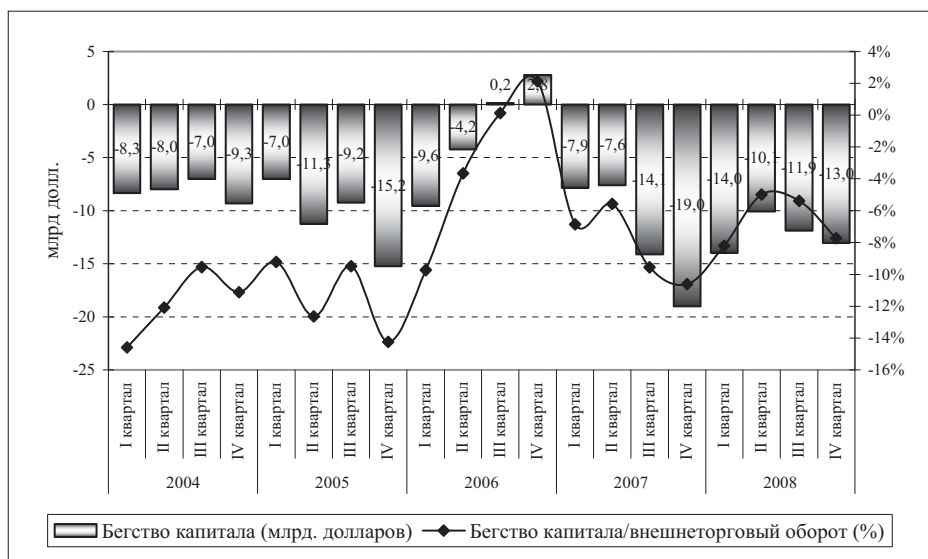
Одной из определяющих тенденций в динамике показателей платежного баланса в 2008 г. наряду с сокращением сальдо счета текущих операций платежного баланса в IV квартале, на наш взгляд, следует признать весьма значительный чистый отток капитала из нефинансового сектора в размере 130,2 млрд долл. (в 2005–2007 гг. наблюдался приток капитала на уровне 2 млрд долл., 41,9 млрд долл. и 82,8 млрд долл. соответственно) (см. *рис. 7*).

По итогам II квартала 2008 г. был зафиксирован приток капитала в размере 40,9 млрд долл. Однако общий результат за январь–сентябрь из-за оттока капитала в I и III кварталах оказался равным 0,3 млрд долл. В октябре–декабре из-за резкого замедления экономической активности, ожиданий снижения курса рубля к бивалютной корзине и роста рисков для иностранных инвесторов в РФ отток частного капитала из страны достиг 130,5 млрд долл. Таким образом, чистый отток частного капитала за 2008 г. равнялся –130,2 млрд долл. (17,1% внешнеторгового оборота страны).

Отметим, что на фоне резкого сокращения сальдо счета текущих операций платежного баланса РФ проблема устойчивости платежного баланса приобретает дополнительную сложность из-за значительного внешнего долга российских компаний, в том числе квазигосударственных компаний (т.е. тех банков и нефинансовых предприятий, в которых органы государственного управления и денежно-кредитного регулирования напрямую или опосредованно владеют 50 и более процентами участия в капитале или контролируют их иным способом). По данным Банка России, на 1 октября 2008 г. внешняя задолженность квазигосударственных компаний составляла 146,1 млрд долл., в том числе 14,4 млрд долл. – краткосрочная (до 1 года) задолженность. Внешний долг частного сектора на ту же дату равнялся 351,6 млрд долл., включая 87,5 млрд долл. краткосрочных обязательств. Таким образом, в 2009 г. российским компаниям предстоит выплатить более 136 млрд долл. по внешнему долгу (включая погашение основного долга и проценты по нему), что на фоне низкой вероятности привлечения средств иностранных инвесторов в РФ скорее всего приведет к формированию значительного отрицательного сальдо по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами.

В 2008 г. неофициальный отток капитала из страны (бегство капитала) (*рис. 8*) практически не изменился по сравнению с 2007 г. и составил, по нашим оценкам⁷, порядка 49 млрд долл., что лишь на 0,4 млрд долл. больше, чем в 2007 г. Соответственно в 2008 г. наблюдалось снижение доли бегства капитала во внешнеторговом обороте – с 8,4% в 2006 г. до 6,4%.

⁷ Бегство капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «своевременно не полученной экспортной выручки и не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «чистых ошибок и пропусков».



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 8. Динамика бегства капитала в 2004–2008 гг.

Среди других особенностей платежного баланса 2008 г. отметим по-прежнему высокую долю доходов от экспорта энергоносителей в экспорте товаров. Снижение цен на энергоносители в конце 2008 г. продемонстрировало уязвимость платежного баланса страны. В 2009 г. может произойти стабилизация цен на нефть на низком уровне, а также их дальнейшее снижение, что при стабильном курсе рубля приведет к дальнейшему снижению сальдо счета текущих операций платежного баланса. Следовательно, при сохранении чистого оттока капитала из РФ балансирование платежного баланса может осуществляться за счет снижения курса рубля и соответственно импорта, а также продажи ЦБ РФ международных резервных активов.

2.1.4. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики

1. 1 марта Статслужба РФ разместила на своем сайте в Интернете калькулятор персональной инфляции, воспользовавшись которым можно рассчитать индивидуальный индекс потребительских цен исходя из собственной структуры потребительских расходов. Как известно, регулярно публикуемый ИПЦ в РФ рассчитывается на основе среднестатистической структуры потребительской корзины. Данная структура пересматривается достаточно редко, причем структура потребительских расходов каждого конкретного потребителя может значительно отличаться от среднестатистической, что может привести к большому отклонению личной инфляции от средней по стране.

Заметим, что подобные калькуляторы персональной инфляции доступны гражданам многих развитых стран. Их использование позволяет повысить доверие экономи-

ческих агентов к публикуемым государственными статистическими агентствами показателям инфляции.

2. 14 мая Банк России изменил порядок проведения валютных интервенций. Помимо осуществления внутрисуточных операций, направленных на поддержание стоимости бивалютной корзины, ЦБ РФ начал проводить еще и регулярные валютные интервенции в зависимости от конъюнктуры финансовых рынков в России и за рубежом. Данный шаг был предпринят ЦБ РФ в рамках постепенного перехода к режиму плавающего валютного курса. По мере нарастания давления на рубль осенью ЦБ РФ вновь стал ведущим игроком на валютном рынке, осуществляя продажу валюты из международных резервных активов для поддержания курса национальной валюты. Как мы уже отмечали выше, политика плавной девальвации в 2008 г. стоила Банку России более четверти международных резервов. В то же время, на наш взгляд, благоприятные последствия девальвации в текущих условиях являются не столь очевидными, как после кризиса 1998 г., как вследствие меньшего объема свободных производственных мощностей, которые могут быть задействованы в процессе импортозамещения, так и из-за значительного внешнего долга российских компаний, который увеличивается в рублевом выражении по мере девальвации. Кроме того, в отличие от 1998 г. текущий кризис поразил в том числе и развитые экономики, что вызывает сокращение спроса в мировом масштабе и отсутствие возможностей по быстрому восстановлению притока капитала в РФ. В такой ситуации органам денежно-кредитного регулирования необходимо оценить курс рубля, позволяющий сбалансировать торговый баланс, и защищать объявленный уровень от атак спекулянтов, играющих на понижение рубля.

3. С 1 июля 2008 г. ЦБ РФ изменил методику расчета международных резервных активов РФ. С указанной даты долговые ценные бумаги, входящие в состав резервов, учитываются в составе резервов по рыночной стоимости. Ранее данные инструменты включались в резервы по амортизационной стоимости, т.е. по стоимости приобретения с учетом начисленных процентов. Такой подход соответствует лучшей мировой практике, и его использование позволяет более адекватно оценивать текущий объем резервов. В то же время учет ценных бумаг, входящих в состав резервов, по рыночной стоимости может привести к повышению волатильности размера международных резервных активов.

4. В 2008 г. ЦБ РФ продолжил публиковать отчеты о структуре и результатах управления золотовалютными резервами. Данный шаг направлен на повышение прозрачности операций Банка России. Однако стоит отметить, что результаты управления резервами публикуются более чем с полугодовым лагом, превышающим, на наш взгляд, разумные пределы. Кроме того, в отчете не приводятся доходности, полученные по всем инструментам, используемым для инвестирования, в разбивке по отдельным валютам. Такая информация позволила бы более полно оценить результаты управления резервными активами.

Наиболее интересной частью отчетов является информация об итогах управления золотовалютными резервами страны. Согласно последнему отчету, доступному на сайте Банка России в январе 2009 г., за апрель 2007 – март 2008 гг. резервные активы Банка России увеличились на 167 млрд долл. США, в том числе за счет получения процентного дохода и переоценки ценных бумаг – на 25,8 млрд долл. (15,4% общего прироста). Таким образом, в условиях значительных объемов поступления валюты в

страну процентный доход являлся сравнительно незначительным фактором изменения золотовалютных резервов. Однако в результате ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и снижения притока капитала результаты управления резервами, безусловно, начинают играть большую роль.

Для оценки результатов деятельности ЦБ РФ по управлению резервными активами в отчете предлагается использовать так называемые нормативные портфели, которые фактически представляют собой индексы тех рынков, на которых осуществляются инвестиции. В составе активов Банка России в резервных валютах выделяются операционный и инвестиционный портфели. По всей видимости, операционный портфель призван поддерживать высокий уровень ликвидности резервных активов, необходимый для реализации ЦБ РФ своих функций по проведению денежно-кредитной и валютной политики. Инвестиционный портфель, как следует из названия, был создан для вложения его средств в менее ликвидные и более рискованные активы.

Доходность операций по управлению резервными активами составила в апреле 2007 – марте 2008 гг. 7,3% в долларах США, 4,5% в евро, 7,9% в фунтах стерлингов и 0,6% в иенах.

5. В 2008 г. ЦБ РФ продолжил повышать процентные ставки по инструментам привлечения денежных средств у кредитных организаций: депозитам на стандартных условиях «том-некст», «спот-некст» и «до востребования» с 2,75% до 6,75% годовых, «1 неделя» и «спот-неделя» с 3,25% до 7,25% годовых. Повышение ставок было осуществлено в целях стерилизации избыточной ликвидности летом и стало возможным в результате изменения внутренних и внешних экономических условий. С помощью данной меры Банк России продолжил курс на повышение роли процентных ставок при реализации денежно-кредитной политики. В то же время в результате возникновения недостатка ликвидности на российском рынке на фоне финансовой нестабильности на мировых рынках объем депозитов коммерческих банков в Банке России в течение 2008 г. не превышал 300 млрд руб., тогда как в 2007 г. он достигал 1,2 трлн руб.

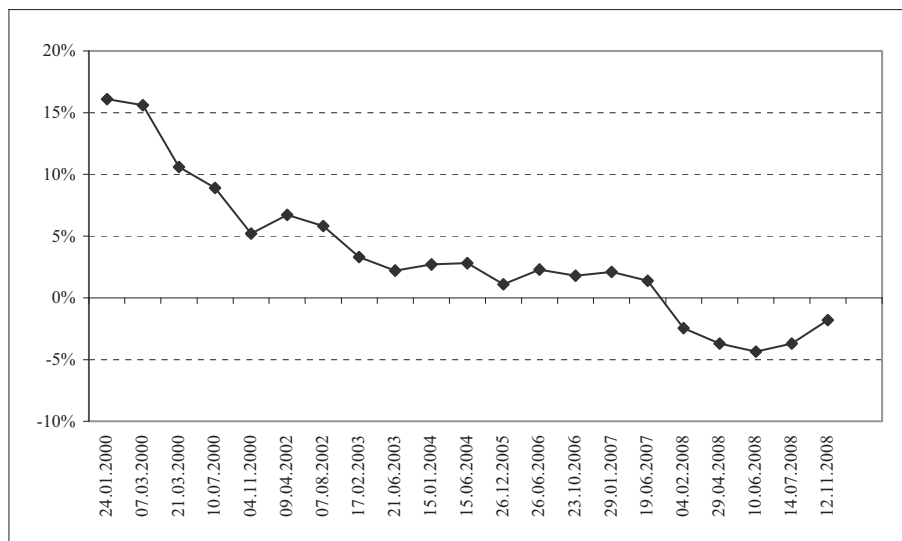
6. В 2008 г. Банк России также активно использовал такую меру денежно-кредитной политики, как изменение норм обязательного резервирования. При этом до сентября нормы обязательного резервирования четыре раза повышались и достигли 8,5% годовых по долгам российских банков перед зарубежными кредитными организациями, 5,5% – по обязательствам банков перед физическими лицами в рублях и 6% годовых – по иным обязательствам кредитных организаций. Стоит отметить, что быстрее всего повышался норматив обязательного резервирования по долгам российских банков перед нерезидентами. По всей видимости, это объяснялось желанием ЦБ РФ замедлить темп роста внешней задолженности банков, чтобы повысить их финансовую устойчивость в случае возникновения проблем на мировом финансовом рынке.

По мере нарастания финансовой нестабильности в стране Банк России принял решение о резком снижении с 15 октября нормативов отчислений в ФОР. В результате двухэтапного снижения по всем видам резервируемых обязательств нормативы были установлены на уровне 0,5%. В то же время нормативы были снижены лишь на определенный срок: с 1 февраля 2009 г. они должны увеличиться до 1,5%, а с 1 марта 2009 г. – до 2,5%. Однако в январе 2009 г. совет директоров Банка России решил перенести сроки поэтапного увеличения нормативов отчислений в фонд обязательного резервирования. В соответствии с новым решением сроки повышения нормативов были перенесены

с 1 февраля 2009 г. и с 1 марта 2009 г. на 1 мая 2009 г. и 1 июня 2009 г. соответственно. По всей видимости, ЦБ РФ принял данное решение из-за сложной ситуации в финансовом секторе страны, вызванной мировым финансовым кризисом. В ближайшее время российские кредитные организации столкнутся с быстрым ростом невозвратов по выданным ими кредитам, что ухудшит их финансовое положение. В такой ситуации изъятие ликвидности у банков в виде отчислений в ФОР лишь способствовало бы росту финансовой нестабильности.

7. В 2008 г. Банк России шесть раз повышал ставку рефинансирования, которая в результате выросла с 10 до 13% годовых. Заметим, что увеличение ставки рефинансирования в 2008 г. осуществлялось параллельно с повышением ставок по депозитам кредитных организаций в ЦБ РФ и происходило одновременно с ускорением инфляции в РФ. Однако в силу быстрого нарастания инфляционного давления ставка рефинансирования в реальном выражении на протяжении практически всего года оставалась отрицательной.

Осенью 2008 г. в условиях обострения ситуации на финансовом рынке спрос коммерческих банков на кредиты Банка России резко вырос, что привело к повышению значения процентной политики ЦБ РФ, так как средства ЦБ РФ стали основным источником формирования денежного предложения (см. выше). Поддержание низких процентных ставок в реальном выражении использовалось Банком России для активного кредитования коммерческих банков. В то же время ЦБ РФ осенью увеличил темп повышения ставки рефинансирования для противодействия оттоку капитала, начавшемуся в результате развития мирового финансового кризиса и падения цен на основные товары российского экспорта (рис. 9).



Источник: ЦБ РФ, Статслужба РФ.

Рис. 9. Ставка рефинансирования ЦБ РФ в 2000–2008 гг. в реальном выражении

8. Вследствие развития финансового кризиса во второй половине 2008 г. российские финансовые посредники столкнулись с недостатком ликвидных ресурсов, что заставило Банк России принять ряд исключительных мер (помимо снижения процентных ставок по предоставляемым им кредитам и уменьшения нормативов отчислений в ФОР), направленных на недопущение разрастания нестабильности в банковском секторе России.

Так, 10 октября Государственная Дума РФ приняла закон, позволяющий Банку России выдавать российским коммерческим банкам кредиты без обеспечения, которые могут быть предоставлены кредитным организациям, имеющим кредитный рейтинг не ниже установленного уровня, на срок не более 6 месяцев. Данная мера была направлена на поддержку банковского сектора России, оказавшегося в тяжелой ситуации вследствие масштабного оттока частного капитала из России, значительной внешней задолженности, накопленной в предыдущие годы, и кризиса в реальном секторе экономики. До принятия указанного закона ЦБ РФ мог выдавать кредиты российским коммерческим банкам под залог ценных бумаг, валюты, прав требования по кредитным договорам или поручительства кредитных организаций. Однако вследствие значительной потребности банков в кредитных ресурсах у них не хватало активов, под залог которых они могли бы получить кредит у ЦБ РФ. В такой ситуации предоставление ЦБ возможности выдавать кредиты без обеспечения позволило поддержать российские банки, хотя и повысило риски недобросовестного поведения банков, получавших такие ссуды.

Для поддержания банковского сектора в условиях развивающегося финансового кризиса ЦБ РФ начал заключать соглашения с крупными российскими банками о компенсации части их возможных потерь при межбанковском кредитовании. Также были предприняты такие меры, как предоставление финансирования РЕПО под залог расширенного списка активов, удлинение сроков кредитования РЕПО, предоставление субординированных кредитов системообразующим банкам, принятие законодательства о гарантиях по кредитам предприятиям. Кроме того, была осуществлена рекапитализация АСВ в целях проведения санации банковской системы.

Наконец, 30 декабря Банк России изменил порядок формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам. В соответствии с действующим порядком кредитные организации обязаны формировать резервы на возможные потери по ссудам в зависимости от оценки кредитного риска. При этом резервирование уменьшает объем средств, доступных коммерческим банкам для осуществления текущих операций.

В соответствии с принятыми изменениями кредитным организациям было дано право до 31 декабря 2009 г. не увеличивать резервы по ссуде в случае:

- увеличения длительности просроченной задолженности по основному долгу или процентам по ссуде на срок не более 30 календарных дней относительно действующих сроков;
- реструктуризации ссуды (например, в случае изменения валюты, в которой номинирована ссуда, изменения срока погашения ссуды (основного долга и (или) процентов), размера процентной ставки) в период с 1 октября 2008 г.;
- использования полученной с 1 октября 2008 г. ссуды на погашение долга по ранее предоставленной заемщику ссуде.

Таким образом, данная мера фактически стимулировала кредитование более рискованных заемщиков. Однако необходимо понимать, что слишком либеральный подход к оценке кредитных рисков может способствовать снижению финансовой устойчивости. Иными словами, данную меру необходимо рассматривать исключительно как временную помощь российской финансовой системе. Более того, в конце 2008 г. появилась информация о том, что крупнейшим российским банкам органами государственной власти даются указания о необходимости наращивания кредитного портфеля определенным темпом. В условиях роста финансовой нестабильности подобный подход может привести лишь к накоплению «плохих» активов на балансах банков и вызвать в дальнейшем проблемы у кредитных организаций.

Основной проблемой, с которой предстоит столкнуться банкам в ближайшее время, станет рост просроченной задолженности по выданным ранее кредитам. На наш взгляд, в такой ситуации основными задачами в области поддержки банковской системы являются разработка подходов к снижению количества плохих активов банков, облегчение процессов слияния и поглощения в банковском секторе, рефинансирование внешнего долга банков на рыночных условиях, а также совершенствование банковского регулирования и надзора. Помимо предоставления государством банкам дополнительного капитала популярной мерой поддержки банковской системы в мире является выкуп у них плохих активов специальным агентством. В России такое агентство также может быть создано, однако для минимизации рисков недобросовестного поведения банков оно должно выкупать только долги по кредитам, выданным в предкризисный период.

В завершение отметим, что ключевыми факторами роста объемов кредитования реального сектора являются снижение девальвационных ожиданий и прояснение масштабов и глубины кризиса, которые позволят банкам более точно оценивать кредитные риски.

2.2. Государственный бюджет

2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации

В 2008 г. динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации существенно отличается 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 (*табл. б*): на фоне экономического кризиса было отмечено довольно существенное сокращение доходов бюджета расширенного правительства до 38,5% ВВП (на 1,7 п.п. ВВП по сравнению с 2007 г.) и федерального бюджета до 22,3% ВВП (на 1,3 п.п. ВВП), в то же время доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, напротив, увеличились на 0,2 п.п. до 14,9% ВВП.

Во второй половине 2008 г. прогрессирующее ухудшение финансового состояния хозяйствующих субъектов неизбежно повлекло за собой снижение бюджетных доходов и поставило под вопрос финансовую устойчивость всей бюджетной системы страны. Сокращение доходов расширенного правительства по сравнению с 2007 г. обусловлено,

прежде всего, сокращением налоговых доходов⁸ (на 0,5 п.п. ВВП). Наименее заметно снижение налоговых доходов на федеральном уровне (на 0,1 п.п. до 21,2% ВВП), при этом сокращение неналоговых доходов (на 0,4 п.п. до 1,1% ВВП) и безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы (на 0,7 п.п. до 0,003% ВВП⁹) явились основными факторы общего снижения доходов федерального бюджета в 2008 г. Увеличение доходов региональных бюджетов связано исключительно с ростом трансфертов из федерального бюджета на 0,8 п.п. до 2,7% ВВП (при этом как налоговые, так неналоговые доходы показали снижение).

Таблица 6

**Исполнение доходов и расходов бюджетов всех уровней власти
в 2000–2008 гг. (% ВВП)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Федеральный бюджет									
Доходы	15,5	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,3	23,6	22,3
Расходы	14,2	14,8	18,9	17,8	15,8	16,3	15,9	18,1	18,2
Дефицит (-)/Профицит (+)	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,4	7,4	5,5	4,1
Консолидированные бюджеты субъектов РФ									
Доходы	14,1	14,5	15,1	14,6	14,1	13,9	14,1	14,7	14,9
Расходы	13,4	14,5	15,5	14,9	13,9	13,6	13,6	14,6	15,1
Дефицит (-)/Профицит (+)	0,7	0,0	-0,4	-0,3	0,2	0,3	0,5	0,1	-0,1
Бюджет расширенного правительства									
Доходы	38,3	38,4	37,8	37,1	37,5	39,7	39,6	40,2	38,5
Расходы	34,3	35,2	36,3	36,0	32,9	31,6	31,2	34,1	33,7
Дефицит (-)/Профицит (+)	4,0	3,2	1,5	1,1	4,6	8,1	8,4	6,1	4,8

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭПП.

Направления изменения в объеме расходов также отличались для бюджетов разных уровней. Если расходы федерального и региональных бюджетов выросли по сравнению с 2007 г. на 0,1 п.п. и 0,5 п.п. ВВП (до 18,2% и 15,1% ВВП) соответственно, то расходы бюджета расширенного правительства, напротив, снизились на 0,4 п.п. до 33,7% ВВП. Дело в том, что расходы федерального бюджета увеличились исключительно за счет роста расходов на межбюджетные трансферты (на 0,7 п.п. до 6,4% ВВП). В то же время, если рассмотреть расходы без учета этого раздела функциональной классификации, то они снизились на 0,6 п.п. ВВП. Похожая ситуация и с региональными бюджетами. Основное увеличение расходов произошло за счет трансфертов внебюджетным фондам (на 0,4 п.п. до 0,5% ВВП), хотя и другие разделы в целом показали небольшой рост (0,06 п.п. ВВП). Таким образом, увеличение в 2008 г. по сравнению с 2007 г. расходов федерального и региональных бюджетов произошло в основном за

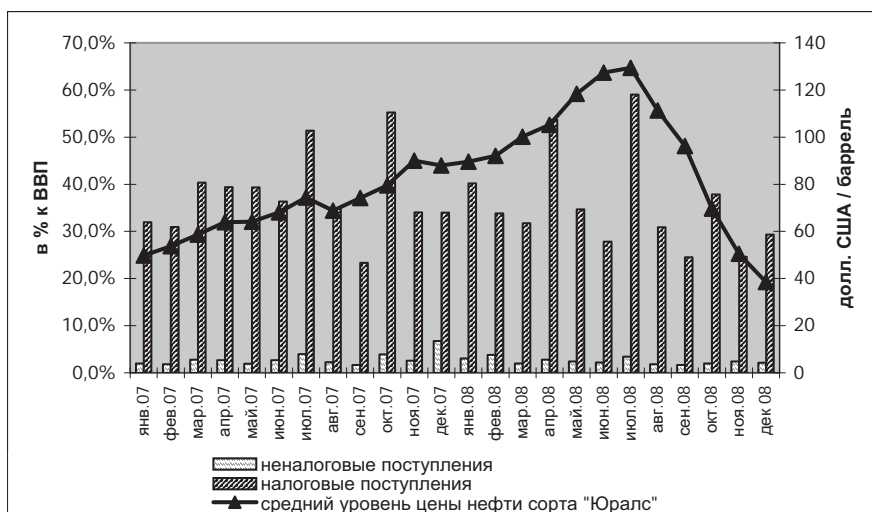
⁸ Для целей настоящего обзора налоговые доходы включают в себя страховые взносы на обязательное пенсионное страхование и доходы от внешнеэкономической деятельности (в соответствии с положениями действующей редакции Бюджетного кодекса РФ данные категории доходов относятся к неналоговым).

⁹ Данное сокращение связано с тем, что в 2007 г. по этой статье доходов было отражено зачисление в федеральный бюджет дополнительных доходов от НК «ЮКОС», аналогичных перечислений в 2008 г. не было.

счет межбюджетных трансфертов и, соответственно, это увеличение не могло повлиять на объем расходов бюджета расширенного правительства.

Рост расходов федерального бюджета по сравнению с 2007 г., происходивший на фоне падения доходов, привел к сокращению профицита федерального бюджета (на 1,4 п.п. до 4,1% ВВП). Вследствие опережающего роста расходов бюджетов субъектов РФ по итогам 2008 г. был зафиксирован незначительный дефицит региональных бюджетов (в размере 0,1% ВВП). Расходы бюджета расширенного правительства, хотя и снизились в долях ВВП, но все же в значительно меньшей степени, чем доходы. Это привело к существенному сокращению профицита на 1,3 п.п. до 4,8% ВВП.

Отличительной чертой динамики бюджетных доходов всех уровней за рассматриваемый период стало усиление амплитуды колебаний ежемесячных налоговых доходов с выраженным затухающим характером (рис. 10).



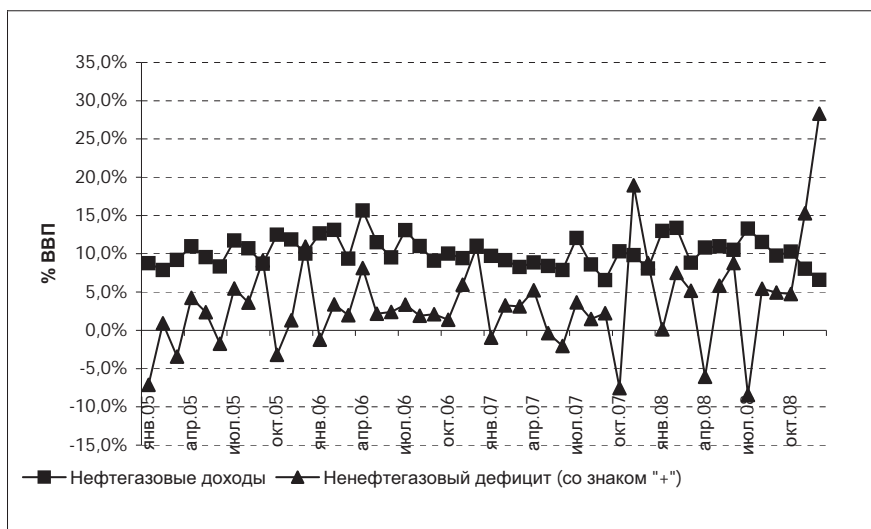
Примечание. Расчет ежемесячного ВВП осуществлялся на основе ежеквартальных данных Росстата и ежемесячных данных Минфина.

Рис. 10. Динамика налоговых и неналоговых доходов бюджета расширенного правительства и цен на нефть в 2007–2008 гг.

Важным фактором изменений в динамике налоговых доходов по сравнению с 2007 г. является внутренний НДС, уплата которого с начала 2008 г. осуществляется на квартальной основе. Этим обстоятельством объясняются всплески налоговых поступлений в январе, апреле, июле и октябре, а также последовавшие за ними в течение двух месяцев снижения доходов по сравнению с соответствующими периодами 2007 г., когда при отсутствии поступлений от НДС возмещения налога из бюджета продолжались. Однако в связи с кризисом Правительством Российской Федерации было принято решение о рассрочке платежей по внутреннему НДС за третий квартал, в результате чего наблюдалось довольно ошутимое сокращение налоговых поступлений в октябре.

Как видно из рис 11, доля нефтегазовых доходов федерального бюджета в ВВП в 2008 г. колебалась в пределах 6,6–13,4%, при этом наблюдалось устойчивое снижение этого показателя во второй половине года, связанное с ухудшением конъюнктуры на мировом рынке нефти. В то же время следует отметить, что доля нефтегазовых доходов, несмотря на некоторое снижение, остается на высоком уровне.

При этом величина нефтегазового дефицита федерального бюджета в 2008 г. находилась на протяжении почти всего года выше отметки в 5% ВВП, за исключением трех месяцев, когда наблюдался профицит. Это свидетельствует о сохранении серьезных конъюнктурных рисков для системы государственных финансов России. Нельзя не отметить резкий рост нефтегазового дефицита федерального бюджета в конце года, когда он достиг рекордного для периода с 2005 по 2008 г. значения в 28,3% ВВП. Увеличение расходов в долях ВВП в конце года, обусловивший такой дефицит, связано преимущественно с традиционной неравномерностью исполнения расходных обязательств, а также со снижением номинального ВВП в декабре 2008 г. (ориентировочно на 4,5% по сравнению с декабрем 2007 г.).



Примечание. Расчет ежемесячного ВВП осуществлялся на основе ежеквартальных данных Росстата и ежемесячных данных Минфина.

Рис. 11. Среднемесячные значения нефтегазовых доходов и нефтегазового дефицита федерального бюджета в 2005–2008 гг. (в % ВВП)¹⁰

¹⁰ Нефтегазовый дефицит показан на графике со знаком «+» для более наглядного сравнения с объемом нефтегазовых доходов. Также необходимо отметить, что при расчете нефтегазового дефицита не учитывались доходы от управления средствами Стабилизационного фонда РФ (с 2008 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния). Это связано с тем, что точные помесечные данные для этих показателей труднодоступны.

Высокие нефтегазовые доходы прошедшего года позволили создать существенный финансовый резерв в виде профицита бюджета, что сделало возможным не только в полном объеме выполнить взятые государством расходные обязательства, но и ежемесячно осуществлять пополнение созданных Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (см. табл. 7).

Таблица 7

Направления использования нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2008 г., млрд руб.

	02.08	03.08	04.08	05.08	06.08	07.08	08.08	09.08	10.08	11.08	12.08	ИТОГО
Нефтегазовые доходы	303,4	371,2	328,9	345,4	368,0	391,4	454,6	432,4	435,8	411,8	303,1	4145,8
Направления их использования:												
на обеспечение нефтегазового трансферта	303,4	371,2	328,9	345,4	368,0	391,4	26,8	0,00	0,00	0,00	0,00	2135,0
перечисление средств в Резервный фонд	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	420,6	0,00	0,00	0,00	0,00	420,6
перечисление средств в Фонд национального благосостояния	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,2	432,4	435,8	411,8	303,1	1590,2

Источник: Министерство финансов РФ.

Размер нефтегазового трансферта¹¹ на 2008 г. был ограничен величиной, равной 6,1% ВВП, и был полностью профинансирован уже в августе 2008 г. Начиная с этого месяца, нефтегазовые доходы стали зачисляться в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. В конечном итоге объем накопленных средств в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния на начало 2009 г. составлял 9,7% и 6,2% ВВП в рублевом эквиваленте соответственно.

Более того, стремительная девальвация рубля в течение января 2009 г. фактически привела к тому, что до утвержденного порогового объема Резервного фонда на начало февраля 2009 г. оставалось не более 0,7% ВВП. Это означает, что вследствие роста курса доллара и евро по отношению к рублю Резервный фонд увеличился в течение одного месяца на более чем 830 млрд руб., или около 2% ВВП.

Нефтегазовый трансферт на 2009 г. установлен на уровне 2531,1 млрд руб., а в январе месяце поступления нефтегазовых доходов составили всего лишь 243,6 млрд руб., или 9,6% от величины нефтегазового трансферта. Другими словами, при таких темпах пополнения бюджета нефтегазовый трансферт будет исполнен лишь через 10 месяцев. Поэтому в случае сохранения существующих цен на углеводородное сырье на протяжении всего 2009 г. рассчитывать на какие-либо дополнительные поступления в Резервный фонд не приходится.

Помимо существенного сокращения поступлений от НДС и таможенных пошлин в федеральный бюджет, выпадающие бюджетные доходы от остальных налогов в 2009 г. могут составить по самым умеренным оценкам порядка 2,9–3,3% ВВП, следовательно, основное бремя выполнения принятых расходных обязательств ложится на Резервный фонд. Очевидно, что его ресурсов вполне достаточно для того, что исполнить

¹¹ Нефтегазовый трансферт представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов и средств Резервного фонда.

все предусмотренные в законе о федеральном бюджете на 2009 г. обязательства. Однако, учитывая появление ранее незапланированных расходов (пакет антикризисных мер по стабилизации финансового рынка, поддержке отраслей экономики и социальной защите населения, внесенных Минфином 19.03.09 г. в Правительство РФ в качестве поправок в федеральный бюджет на 2009 г.), длительный характер кризиса, непредсказуемость курсовых колебаний, стабильность бюджетной системы в среднесрочной перспективе зависит от изменения характера бюджетной политики в сторону ограничения государственных расходов и повышения требований к их эффективности.

2.2.2. Анализ исполнения федерального бюджета РФ в 2008 г.

Поступления доходов федерального бюджета 2008 г. были запланированы в первоначальном варианте закона о федеральном бюджете на 2008 г. в сумме 6644,4 млрд руб., что на 4,6 п.п. ниже фактического значения исполнения доходной части бюджета по итогам 2007 г. (табл. 8). Запланированное в бюджете снижение доли доходов в 2008 г. в ВВП по сравнению с исполнением за предыдущий год было обусловлено крайне осторожными прогнозами значений основных макроэкономических показателей РФ на 2008 г., особенно в части цен на сырьевые ресурсы. При этом прогноз доходов федерального бюджета без учета отчислений в Стабилизационный фонд РФ (Резервный фонд и Фонд национального благосостояния) в 2008 г. был даже повышен на 0,5% ВВП по сравнению с уровнем фактического исполнения по итогам 2007 г.

Несмотря на то что с августа 2008 г. цены на нефть начали стремительно снижаться, в среднем за год они превысили показатели, заложенные в бюджете на 2008 г. Как и годом ранее, это способствовало перевыполнению плана по доходам бюджетной системы, вследствие чего были внесены уточнения в закон о федеральном бюджете, в соответствии с которым его доходы были повышены до 8965,7 млрд руб., расходы – до 7737,8 млрд руб.

Таблица 8

Основные характеристики федерального бюджета РФ в 2008 г.

	Справочно: 2007 г. – исполнено		2008 г. – закон		2008 г. – уточненный закон		2008 г. – исполнение	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Доходы, в том числе:	7 779,1	23,6	6 644,4	19,0	8 965,7	21,2	9 274,1	22,3
налоговые доходы	7042,0	21,3	–	–	–	–	8817,6	21,2
неналоговые доходы*	737,1	2,3	–	–	–	–	456,5	1,1
Отчисления в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (Стабилизационный фонд)	1 903,1	5,8	248,1	0,7	2 114,0	5,0	2 342,6	5,6
Доходы без учета средств, подлежащих зачислению в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния	5 876,0	17,8	6 396,3	18,3	6 851,7	16,2	6 931,5	16,7
Расходы, в том числе:	5 983,0	18,1	6 570,3	18,8	7 737,8	18,3	7 566,6	18,2
процентные расходы	143,1	0,4	187,9	0,5	157,4	0,4	153,3	0,4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
непроцентные расходы	5 839,9	17,7	6 382,4	18,2	7 580,4	17,9	7 413,3	17,8
Профицит федерального бюджета	1 796,1	5,5	74,1	0,2	1 227,9	2,9	1 707,5	4,1
Профицит /дефицит (без учета доходов, подлежащих зачислению в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния)	-107,0	-0,3	-174,0	-0,5	-886,1	-2,1%	-635,1	-1,5
Оценка ВВП	32 987		35 000		42 240		41 540	

* включая безвозмездные поступления.

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭПП.

На рис. 12 представлена помесечная динамика доходов федерального бюджета в 2006–2008 гг. Следует отметить существенное падение доли доходов в ВВП в последние месяцы 2008 г. по сравнению с аналогичным периодом 2006–2007 гг. Это обусловлено ухудшением внешнеэкономической конъюнктуры и развертыванием экономического кризиса в конце года (см. табл. 9). Сокращение доходов в долях ВВП в декабре было бы более заметным, если бы не параллельное снижение номинального ВВП в последнем месяце 2008 г.

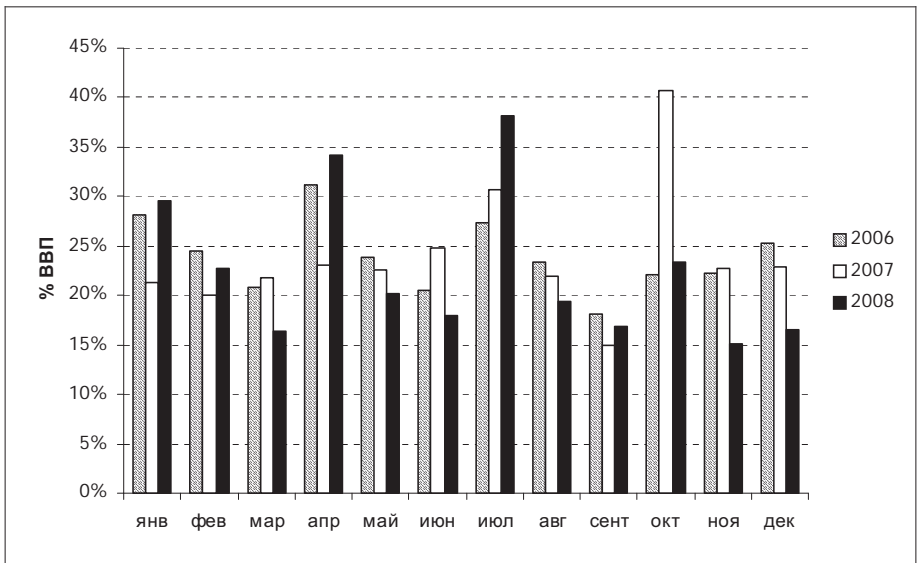


Рис. 12. Доходы федерального бюджета РФ в 2006–2008 гг. (в % ВВП)

Цены на нефть за 2005–2008 гг.¹²

Средний уровень цен нефти сорта «Юралс» долл. США/баррель	2005	2006	2007	2008
Январь	40,02	59,18	49,79	89,61
Февраль	40,65	56,37	53,73	92,01
Март	47,87	57,53	58,69	100,14
Апрель	46,86	65,17	63,88	105,18
Май	44,66	64,33	64,09	118,39
Июнь	50,94	63,85	68,05	127,38
Июль	54,84	68,93	74,37	129,45
Август	58,72	68,64	68,82	111,31
Сентябрь	57,91	58,52	74,17	96,26
Октябрь	54,81	54,65	79,55	69,72
Ноябрь	51,55	55,18	90,06	50,53
Декабрь	53,57	58,35	87,94	38,50
Средний уровень за год	50,20	60,89	69,43	94,04

Источник: данные ФНС России.

Усиление неравномерности месячной динамики доходов федерального бюджета в 2008 г. было в значительной степени обусловлено переходом на взимание НДС на квартальной основе, о чем уже говорилось ранее. Кроме того, отмеченное в 4-м квартале 2008 г. снижение деловой активности вследствие развития кризисных явлений в российской экономике проявилось в сокращении объемов поступлений в федеральный бюджет: в 4 квартале в бюджет поступило на 665 млрд руб. меньше чем в предыдущем квартале.

На фоне снижения доходов бюджета в долях ВВП по сравнению с 2007 г. ослабление бюджетной политики приводило к продолжению роста расходной части. Расходы федерального бюджета изначально были определены в размере 6570,3 млрд руб., что на 0,7 п.п. ВВП выше фактического показателя 2007 г. (см. табл. 8). Использование благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры первой половины года привело к утверждению уточненных расходных обязательства в абсолютном размере на 1167,5 млрд руб. больше, чем в первоначальном варианте закона о бюджете.

Следует отметить, что выделение в конце 2008 г. бюджетных средств на финансирование антикризисных мер по поддержке реального сектора и обеспечение стабильности в банковской системе осуществлялось за счет перераспределения расходов федерального бюджета, в результате чего по итогам 2008 г. заметно выросли в долях ВВП расходы по разделу национальная экономика (на 0,4 п.п. по сравнению с уровнем 2007 г.) и сократились расходы на общегосударственные вопросы (на 0,45 п.п.). Традиционный рост межбюджетных трансфертов (на 0,7 п.п.) совпал с сокращением расходов на ЖКХ (на 0,6 п.п.), которое было связано с созданием в 2007 г. государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ». Дело в том, что расходы федерального бюджета на формирование капитала данной корпорации были отражены в соответствующей статье раздела ЖКХ, в результате чего в 2007 г. наблюдался существ-

¹² Данные цены используются для целей налогообложения.

венный рост расходов на ЖКХ в процентах ВВП по сравнению с 2006 г. (увеличение с 0,2% до 0,9% ВВП). В 2008 г. в отсутствии подобных расходов уровень финансирования данного раздела вернулся к своему обычному уровню и составил порядка 0,3% ВВП.

В конечном итоге расходы федерального бюджета сохранили стабильность: в 2008 г. они были исполнены на уровне 18,2% ВВП, что на 0,1% больше аналогичного показателя 2007 г.

По-прежнему неудовлетворительной можно назвать ситуацию с кассовым исполнением расходных обязательств в течение финансового года. И хотя по сравнению с 2007 г. наметились незначительные сдвиги в положительную сторону по данному параметру (по итогам первого полугодия кассовое исполнение увеличилось с 33,2% в 2007 г. до 38,7% в 2008 г.), тенденция к росту расходов в конце года остается неизменной (табл. 10).

Таблица 10

**Кассовое исполнение федерального бюджета в 2008 г.
(в % к бюджетной росписи за год)**

	1 квартал	1 полугодие	9 месяцев	Год
РАСХОДЫ	17,2	38,7	59,4	97,8
Общегосударственные вопросы	22,3	40,4	61,4	91,6
из них: обслуживание государственного долга	33,8	47,6	83,2	97,4
Национальная оборона	16,9	39,9	59,3	99,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	19,4	43,0	65,9	99,9
Национальная экономика	8,2	26,3	42,0	96,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,6	11,2	24,8	93,6
Охрана окружающей среды	13,1	36,8	60,0	98,8
Образование	13,4	37,6	58,4	101,1
Культура, кинематография и средства массовой информации	13,7	40,6	60,5	100,5
Здравоохранение и спорт	12,3	33,7	56,9	98,9
Социальная политика	22,9	44,8	68,5	98,4
Межбюджетные трансферты	19,8	42,6	64,6	98,6

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Наихудшее кассовое исполнение расходных обязательств по итогам года было зафиксировано по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство», в то время как основные направления социальной сферы были профинансированы в среднем на уровне 99,7%. Следует отдельно выделить, что заметно улучшилось кассовое исполнение расходов по приоритетным национальным проектам: в 2008 г. оно составило 94,5% против 82,1% в 2007 г. и 81,0% в 2006 г.

Однако традиционные причины неравномерного расходования бюджетных средств государственными ведомствами, выражающиеся в поздних сроках заключения контрактов на размещение заказов на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд, нарушения сроков их исполнения, отсутствия необходимых для исполнения федерального бюджета нормативных документов и т.п., не объясняют в полной мере рекордный рост доли расходов в ВВП в декабре 2008 г. (см. рис. 13). На наш

взгляд, определенное влияние на увеличение доли расходов в ВВП в ноябре-декабре 2008 г. оказало сокращение номинального ВВП в конце года, что было связано с ухудшением деловой активности в стране вследствие развития кризисных явлений в российской и мировой экономике.

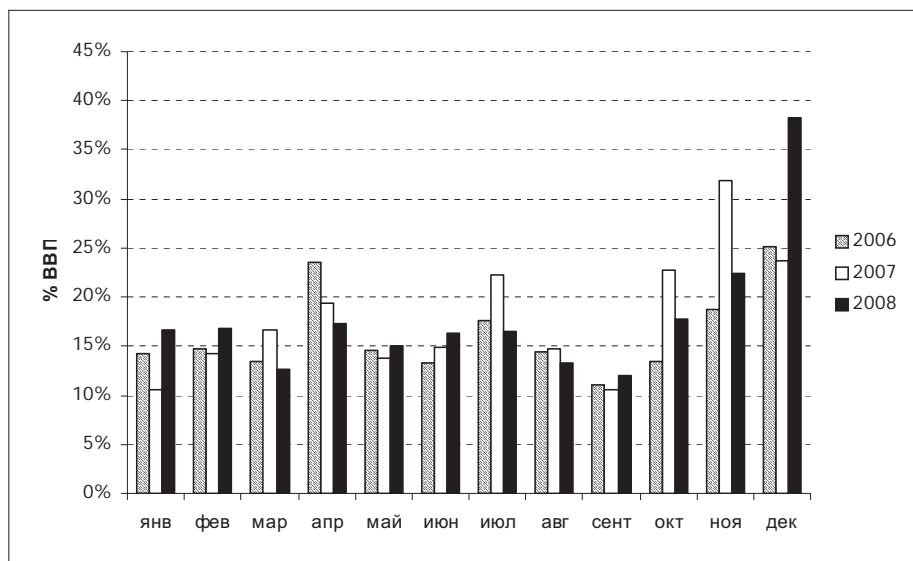


Рис. 13. Расходы федерального бюджета РФ в 2006–2008 гг. (в % ВВП)

Очевидно, что негативный внешнеэкономический фон и сокращение объемов поступлений от внутренних налогов обуславливают необходимость проведения более сдержанной бюджетной политики, основанной на взвешенном соизмерении объемов принимаемых обязательств с возможностями их финансирования. Одним из направлений сокращения расходов федерального бюджета может быть пересмотр объемов финансирования приоритетных национальных проектов. Дело в том, что отсутствие системного подхода к формированию содержания проектов приводит к ежегодному расширению перечня направлений и мероприятий государственной поддержки, тем самым возникают дополнительные бюджетные расходы (на финансирование новых «узких мест»: например, сначала подключение школ к интернету, затем оплата трафика, так как в муниципальных бюджетах на это не было предусмотрено средств).

Реализация национальных проектов создает дополнительные расходные обязательства и для региональных властей. Дело в том, что сферы, выбранные в качестве общенациональных приоритетов, в основном закреплены за региональными властями. Вторгаясь в компетенцию региональных властей, национальные проекты создают для них скрытые нефинансируемые расходные мандаты:

- в рамках проектов «Образования» и «Здоровье» дополнительное поощрение и увеличение зарплаты отдельных категорий работников бюджетной сферы происходит на фоне сохранения планового роста оплаты труда в целом по отраслям образования и

здравоохранения. Во избежание перетока кадров необходимой реакцией со стороны региональных властей явилось вынужденное повышение зарплаты для прочих сотрудников сфер образования и здравоохранения;

- в рамках реализации нацпроектов не в полной мере предусмотрено финансирование расходов на содержание и эксплуатацию высокотехнологичной медицинской техники, переподготовку специалистов для работы на этом оборудовании.

2.2.3. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ

Среди направлений и ориентиров налогово-бюджетной политики, определенных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2008 г., значится продолжение курса на снижение зависимости бюджетных доходов от конъюнктуры мировых цен. Стремительное ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры во второй половине 2008 г. создало предпосылки для вынужденной реализации данного тезиса: кризис актуализировал необходимость поиска путей компенсации выпадающих нефтегазовых доходов бюджета. По итогам 2008 г. сокращение поступлений налоговых доходов в бюджет расширенного правительства составило порядка 1 п.п. ВВП, причем более существенного выпадения доходов бюджета удалось избежать лишь вследствие сохранения беспрецедентно высоких цен на энергоносители на мировых рынках в первом полугодии 2008 г.

Еще одним ориентиром последнего Бюджетного послания было снижение налогового бремени на экономику. Так, из представленных в *табл. 11* данных видно, что налоговая нагрузка на экономику в России в течение 2001–2008 гг. изменялась незначительно, колеблясь в пределах 35,3–36,3% ВВП.

Таблица 11

Динамика уровня налоговой нагрузки и поступлений основных налогов в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в 2000–2008 гг. (в % ВВП)

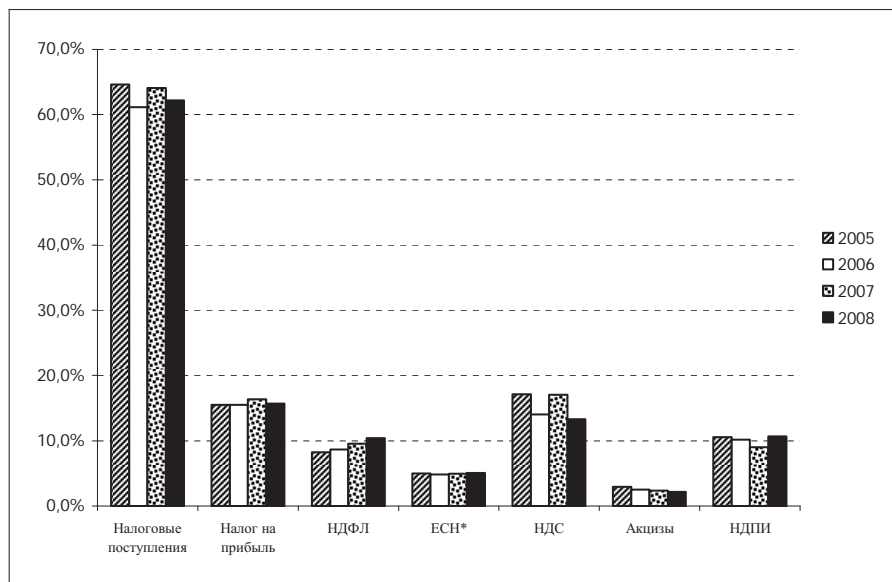
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Уровень налоговой нагрузки (1+2+3)	36,17	36,29	35,28	35,82	36,30	35,94	36,06	35,58
Поступления налогов (1), в том числе:	31,96	29,80	28,21	27,47	25,65	24,44	25,74	23,95
налог на прибыль	5,75	4,28	3,98	5,09	6,16	6,21	6,58	6,05
НДФЛ	2,86	3,31	3,44	3,37	3,27	3,46	3,84	4,01
ЕСН*	5,79	4,13	3,68	3,49	1,99	1,94	1,98	1,95
НДС	7,17	6,96	6,66	6,27	6,81	5,62	6,86	5,13
акцизы	2,72	2,44	2,59	1,43	1,17	1,01	0,95	0,84
НДПИ**	0,74	2,55	2,50	2,99	4,20	4,07	3,63	4,11
Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование (2)	0,00	2,76	2,94	2,80	2,88	2,93	3,05	3,00
Доходы от внешнеэкономической деятельности (3)	4,21	3,73	4,13	5,54	7,77	8,57	7,27	8,63

* без учета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

** в 2001 г. вместо НДПИ указано значение платежей за добычу полезных ископаемых.

Источник: Министерство финансов РФ, Росстат, расчеты ИЭПП.

В 2008 г. объем налоговых поступлений в бюджетную систему страны сократился на 1,8 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом. Структура налоговых поступлений бюджета расширенного правительства представлена на *рис. 14*.



*без учета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Рис. 14. Доля налоговых поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства в 2005–2008 гг., в %

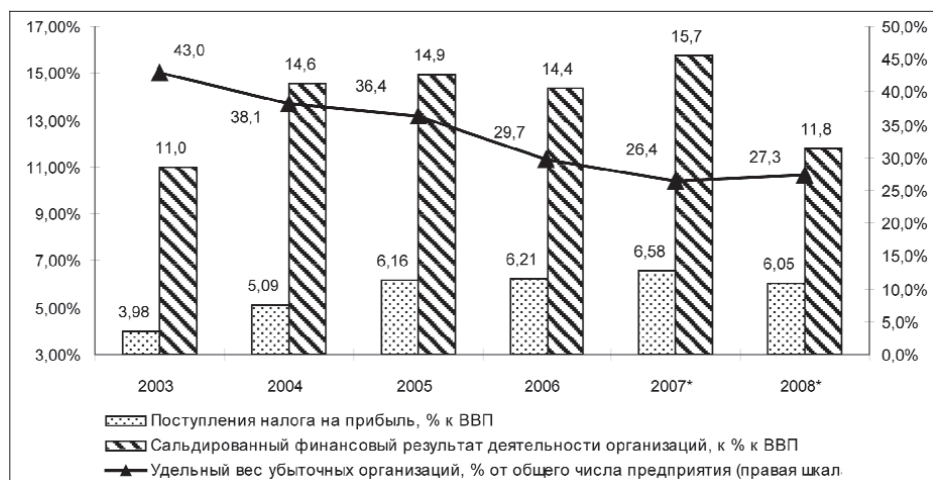
В структуре налоговых поступлений в 2008 г. произошли заметные изменения: поступления от НДС упали ниже уровня 2006 г., кроме того сократились до значения 2005 г. поступления в бюджетную систему страны от налога на прибыль предприятий. Эти обстоятельства стали решающими факторами существенного падения относительно уровня 2007 г. налоговых поступлений бюджета расширенного правительства. Однако следует отметить, что вопреки ожиданиям доля поступлений НДПИ в ВВП, как и величина доходов от внешнеэкономической деятельности, в 2008 г. не продолжило свое падение вслед за показателями 2007 г. – поступления доходов в бюджет от данных налогов выросли. Также следует отметить, что на протяжении 2005–2008 гг. наблюдаются устойчивые тенденции увеличения доли НДФЛ, снижения доли акцизов и стабилизация доли ЕСН в ВВП.

В 2009 г. помимо снижения нефтегазовых доходов наибольшее падение поступлений следует ожидать по налогу на прибыль, НДС, по налогу на доходы физических лиц и ЕСН, что будет обусловлено ухудшением финансового состояния российских предприятий, сокращением деловой активности, увеличением количества безработных, снижением доходов от трудовой и предпринимательской деятельности. Наибольшую стабильность в условиях кризиса будут сохранять имущественные налоги (налог на

имущество организаций, земельный налог, транспортный налог и пр.), однако при затяжном характере кризисных явлений в экономике доходы от них также будут сокращаться.

Налог на прибыль

Поступления по налогу на прибыль в 2008 г. сократились на 0,5 п.п. по сравнению с предыдущим годом и составили 6,05% ВВП. Основными причинами снижения поступлений по налогу на прибыль в 2008 г. стали снижение деловой активности и падение цен на нефть, в результате чего увеличился удельный вес убыточных организаций в экономике, а чистый сальдированный финансовый результат деятельности предприятий и организаций в долях ВВП, зафиксированный в 2008 г., свидетельствует о сокращении налоговой базы по налогу на прибыль организаций (см. *рис. 15*).



* Значения сальдированного финансового результата деятельности организаций и удельного веса убыточных организаций приведены по итогам 11 месяцев 2007–2008 гг.

Рис. 15. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, сальдированного финансового результата деятельности организации и удельного веса убыточных предприятий в 2003–2008 гг.

Некоторое сдерживающее влияние на динамику поступлений по налогу на прибыль оказывали в течение 2008 г. следующие изменения в налоговом законодательстве:

- не признается доходом списание задолженности перед государственными внебюджетными фондами (пп. 21 п. 1 ст. 251 НК РФ);
- разрешено применение нулевой ставки налога на прибыль по доходам в виде дивидендов при соблюдении установленных в пп. 1 п. 3 ст. 284 НК РФ условий;
- предоставлено право к основной норме амортизации применять специальный коэффициент, но не выше 3 в отношении амортизируемых основных средств, используемых только для осуществления научно-технической деятельности;

- продлен на 2008 г. срок действия нулевой ставки налога на прибыль для сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- увеличен с 0,5 до 1,5% доходов (валовой выручки) налогоплательщика предельный размер признаваемых для целей налогообложения расходов на НИОКР, осуществляемых в форме отчислений на формирование Российского фонда технологического развития, а также иных отраслевых и межотраслевых фондов, зарегистрированных в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике».

Налог на доходы физических лиц

Начавшаяся в 2005 г. тенденция роста поступлений подоходного налога продолжилась и в 2008 г., по его итогам был зафиксирован очередной максимум в 4,01% ВВП, что почти на 0,2 п.п. выше, чем в предыдущем году. Причем, данный рост проходил на фоне сокращения денежных доходов населения за вычетом социальных выплат на 2,7 п.п. ВВП (см. рис. 16).

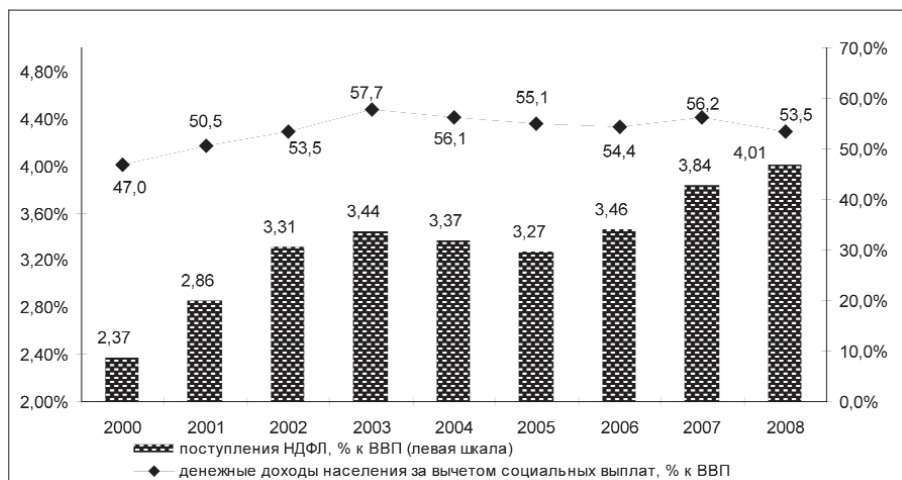


Рис. 16. Динамика поступлений НДФЛ в бюджетную систему РФ и денежных доходов населения за вычетом социальных выплат в 2000–2008 гг.

Сокращение налоговой базы по подоходному налогу было связано в том числе с вступившими с 1 января 2008 г. изменениями законодательства, согласно которым были освобождены от обложения НДФЛ:

- гранты, направленные на поддержку науки, образования, культуры и искусства в Российской Федерации, предоставленные физическим лицам российскими организациями, перечень которых утверждает Правительство РФ;
- суммы единовременной материальной помощи, оказываемой родителям, усыновителям, опекунам при рождении (усыновлении, удочерении) ребенка в пределах не более 50 тыс. руб. на каждого ребенка;

- увеличен предельный размер суточных, не подлежащих налогообложению НДФЛ, до 700 руб. за каждый день нахождения в командировке на территории Российской Федерации и не более 2,5 тыс. руб. за каждый день нахождения в заграничной командировке.

На рис. 16 разнонаправленная динамика реальных доходов населения за вычетом социальных выплат и поступления налога на доходы физических лиц при сохранении базовых налоговых ставок и некотором расширении налоговых послаблений в части взимания налога наглядно свидетельствует об улучшении налогового администрирования.

Единый социальный налог

Несмотря на рост доли фонда оплаты труда в ВВП в 2008 г. по сравнению с уровнем 2007 г. (на 0,36 п.п.ВВП), поступления ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование снизились на 0,08 п.п. ВВП. Такое снижение обусловлено, прежде всего, регрессивностью шкалы ЕСН и отсутствием ее индексации. Это приводит к тому, что рост заработной платы в номинальном выражении снижает эффективную ставку ЕСН.

В условиях экономического роста при опережающем росте доходов населения база ЕСН росла существенно быстрее, чем снижалась эффективная ставка. В результате чего поступления по ЕСН даже росли в процентах к ВВП. Такая ситуация была характерна для 2006–2007 гг. Однако в 2008 г. рост налоговой базы не смог компенсировать снижение эффективной ставки ЕСН и поступления по данному налогу уменьшились.

Таблица 12

Сопоставление динамики поступлений ЕСН с динамикой фонда оплаты труда в 2001–2008 гг., в % к ВВП

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Поступления ЕСН (без учета страховых взносов на ОПС)	5,79	4,13	3,68	3,49	1,99	1,94	1,98	1,95
Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование	0,00	2,76	2,94	2,80	2,88	2,93	3,05	3,00
Поступления ЕСН и страховых взносов на ОПС	5,79	6,89	6,61	6,29	4,87	4,86	5,03	4,95
Фонд оплаты труда*	43,03	46,77	47,05	46,02	43,81	44,55	46,27	46,63

*оплата труда наемных работников (включая скрытые оплаты труда и смешанные доходы).

Источник: ФНС РФ; Росстат.

Акцизы

В 2008 г. объем налоговых поступлений от акцизов в бюджетную систему в абсолютном выражении достиг 350 млрд руб. против 314 млрд руб., что связано с индексацией специфических акцизных ставок темпами, опережающими темпы роста инфляции, и увеличением налоговой базы. Тем не менее в относительном выражении доходы от акцизов имели тенденцию к понижению, начавшуюся еще в 2004 г., составив 0,84% ВВП против 0,95% ВВП в 2007г.

Еще в 2007 г. был утвержден Федеральный закон № 75-ФЗ «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», в котором

определялась схема индексации ставок акцизов на подакцизные товары на 2008–2010 гг. Динамика индексации ставок акцизов на различные товарные группы сильно различается: так, если ставки акциза на нефтепродукты, табак и сигары не изменились, а ставки на алкогольную продукцию и легковые автомобили повысились в 2008 г. на 7%, то акцизы на сигареты были увеличены более чем на 23%¹³.

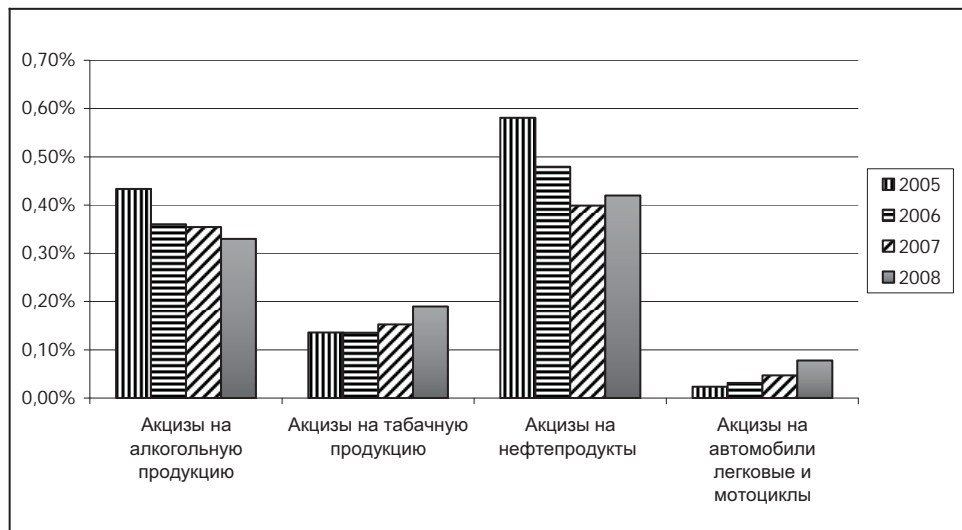


Рис. 17. Поступления акцизов за 2005–2008 гг. по группам подакцизных товаров, в % ВВП

Общей тенденцией периода 2000–2008 гг. было отставание темпов роста налоговой базы по всем подакцизным товарным группам, за исключением алкогольной продукции, от динамики реального ВВП, что во многом объясняет сокращающиеся объемы поступлений акцизов в бюджетную систему страны.

Налог на добавленную стоимость

В 2008 г. устойчивость налоговой базы НДС, взимаемого при реализации товаров (работ, услуг) на внутреннем рынке, сохранялась, о чем свидетельствует динамика конечного потребления, очищенного от НДС и колеблющегося с 2004 г. в пределах 1 п.п. ВВП (см. табл. 13)¹⁴.

¹³ Так, в 2008 г. индексация ставок на сигареты коснулась как специфической, так и адвалорной частей ставки. Если в 2007 г. ставка акциза на сигареты с фильтром равнялась 100 руб. за 1000 штук + 5% от расчетной стоимости, но не менее 115 руб. за 1000 штук, то в 2008 г. применялась ставка из расчета 120 руб. за 1000 штук + 5,5% расчетной стоимости, но не менее 142 руб. за 1000 штук.

¹⁴ В качестве макроэкономической характеристики налоговой базы НДС, на наш взгляд, целесообразнее брать стоимостную оценку конечного потребления в рыночных ценах за вычетом налога, а не всей добавленной стоимости или ВВП. Такой подход вполне справедлив, так как налог на добавленную стоимость является налогом на потребление и не используется для обложения инвестиционной деятельности

Импорт в 2008 г. также продолжил ранее начатый восходящий тренд и по итогам 2008 г. составил 16,0% ВВП против 15,5% ВВП в 2007 г. Следовательно, динамика основных макроэкономических показателей в 2008 г., несмотря на некоторое замедление темпов экономического роста в 4 квартале прошедшего года, создавала вполне положительные предпосылки для роста поступлений НДС на данном временном отрезке.

Таблица 13

Динамика конечного потребления, импорта и поступлений НДС в бюджетную систему РФ в 2000–2008 гг. (в % ВВП)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Доходы от НДС без учета поступлений от «ЮКОСа»	6,20	7,17	6,96	6,66	6,27	6,17	5,62	6,13	5,13
Конечное потребление (без учета исчисленного по декларациям НДС)	н/д	59,1	61,5	61,4	60,8	60,1	60,6	60,1	60,9*
Импорт**	13,0	13,7	13,4	13,3	12,8	12,9	13,9	15,5	16,0

* предварительная оценка.

** Доля импорта в ВВП определялась как отношение значений импорта по данным таможенной статистики и пересчитанного ВВП в доллары на основании значений среднего номинального курса доллара США к рублю за соответствующий год.

Источник: Росстат; Минфин России; ФТС России; расчеты ИЭПП.

Тем не менее на фоне незначительного расширения налоговой базы дальнейшего роста поступлений в бюджеты от НДС в относительном выражении в 2008 г. не произошло. Напротив, доля НДС снизилась и составила 5,13% ВВП, что на 1 п.п. ВВП ниже значения 2007 г. (при этом из объема фактических поступлений по НДС была вычтена величина, равная погашению налоговой задолженности НК «ЮКОС» (порядка 0,7 п.п. ВВП).

Основной причиной столь существенного недополучения доходов бюджета от данного налога является переход на квартальный период уплаты внутреннего НДС, в результате чего были недополучены по сравнению с 2007 г. поступления за 4 квартал 2008 г. Кроме того, существенно ухудшили статистику поступлений налога в последнем квартале образовавшаяся нехватка ликвидности у предприятий и ускоренное возмещение НДС из бюджета: так, в 4 квартал 2008 г. доходы от внутреннего НДС, которые составили 1,84% ВВП, были не только существенно меньше поступлений налога за аналогичный период 2007 г. (4,87% ВВП), но и заметно сократились по сравнению с предыдущим кварталом 2008 г. (в 3 квартале 2008 г. было собрано 3,13% ВВП).

На снижение собираемости налога в течение всего 2008 г. оказывал некоторое влияние рост налоговых вычетов и расширение перечня операций, не подлежащих налогообложению НДС. Так, с 2008 г. освобождаются от обложения НДС операции по:

- реализации исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау), а также прав на использование указанных результатов интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора;

(сумма налога по капитальным товарам подлежит возмещению (вычету)), результаты которой также отражаются в ВВП страны.

- выполнению научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, относящихся к созданию (усовершенствованию) новых продукции и технологий;
- проведению работ (оказанию услуг) на территории портовых экономических зон ее резидентами.

Наряду с этим, был конкретизирован перечень случаев, когда суммы поступившей предоплаты не включаются в налоговую базу по НДС: при получении авансов в счет предстоящих поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг), длительность производственного цикла изготовления которых составляет свыше шести месяцев (при соблюдении определенных НК РФ условий); при получении авансов в счет поставки товаров (работ, услуг), которые облагаются по налоговой ставке 0% в соответствии с пунктом 1 статьи 164 НК РФ; а также в счет поставки товаров (работ, услуг), которые не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения).

Использование льготной ставки НДС в 10% допускается при реализации (ввозе) лекарственных средств, предназначенных для проведения клинических исследований (пп. 4 п. 2 ст. 164 НК РФ).

Налог на добычу полезных ископаемых

В 2008 г. на долю поступления НДС от добычи нефти приходилось 94% суммарных поступлений налога. Соответственно, динамика общих поступлений НДС в решающей степени определяется факторами, формирующими налоговые поступления при добыче нефти: объемом добычи нефти, уровнем мировых цен на нефть и динамикой курса доллара. Несмотря на более чем трехкратное сокращение цены на нефть во второй половине 2008 г., среднегодовой уровень цен был заметно выше, чем годом ранее. Это явилось основной причиной роста НДС до 4,11% ВВП на фоне стабилизации объемов добычи нефти и газового конденсата, а также неизменности базовой ставки НДС в 2008 г. (см. табл. 14).

Таблица 14

Динамика поступлений НДС и основных макропоказателей в 2002–2008 гг.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
НДС, в % к ВВП	2,55	2,50	2,99	4,20	4,07	3,63	4,11
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	379,6	421,4	458,8	470,0	480,5	491,0	488,0
Средний уровень цен нефти марки Urals за год, долл. /баррель	23,43	27,07	34,57	50,20	60,89	69,43	94,04

Источник: Росстат; данные ФНС России; расчеты ИЭПП.

Помимо среднегодового роста мировых цен на нефть, заметную роль на поступления НДС оказывала девальвация рубля¹⁵: за 2008 г. рубль проиграл доллару США порядка 3,5 руб., или 14,5%. Причем наибольшие темпы девальвации пришли на последний квартал 2008 г., тем самым несколько компенсировав стремительное сокращение ставки НДС вследствие падения мировых цен на нефть.

¹⁵ Курс доллара по отношению к рублю используется при расчете коэффициента динамики цен на нефть, который применяется при определении ставки НДС по нефти.

2.2.4. Расходы бюджетной системы

Основные характеристики расходной части бюджетов РФ всех уровней в 2005–2008 гг. представлены в *табл. 15*.

Таблица 15

Расходы расширенного правительства в 2005–2008 гг. (% ВВП)

	2005	2006	2007	2008	Прирост в 2008 г. к 2007 г.
РАСХОДЫ	31,54	31,19	34,09	33,68	-0,41
Общегосударственные вопросы	3,49	3,07	3,54	3,10	-0,44
из них:					
обслуживание государственного долга	1,11	0,74	0,53	0,46	-0,07
Национальная оборона	2,69	2,54	2,53	2,51	-0,02
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,71	2,66	2,62	2,63	0,01
Национальная экономика	3,53	3,53	4,73	5,42	0,69
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,18	2,35	3,34	2,77	-0,57
Охрана окружающей среды	0,10	0,09	0,08	0,08	0,00
Образование	3,71	3,84	4,07	4,01	-0,06
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,71	0,70	0,75	0,75	0,00
Здравоохранение и спорт	3,69	4,00	4,20	3,73	-0,47
Социальная политика	8,74	8,40	8,24	8,68	0,44
Межбюджетные трансферты	х	х	х	х	х

Источник: Минфин России.

Наиболее значительные объемы финансирования были выделены в 2008 г. по разделам «Социальная политика», «Национальная экономика», «Образование», «Здравоохранение и спорт», доля которых выросла до 64,8% всех расходов расширенного правительства против 62,3% в 2007 г.

Принципиальных изменений в структуре расходов бюджетной системы РФ в 2008 г. по сравнению с предшествующим годом не произошло. По итогам 2008 г. рост отмечен только по двум разделам функциональной классификации – «Национальная экономика» (на 0,7 п.п. ВВП) и «Социальная политика» (на 0,4 п.п.). В то же время было зафиксировано снижение расходов в долях ВВП по разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство» (на 0,6 п.п.), «Здравоохранение и спорт» (на 0,5 п.п.) и «Общегосударственные вопросы» (на 0,4 п.п.). Остальные разделы остались фактически без изменений.

Позитивным моментом является, как и в предыдущие годы, сокращение доли расходов по обслуживанию государственного и муниципального долга.

Вероятнее всего, в условиях резкого падения налоговых доходов при необходимости сдерживания инфляционных процессов и снижения рисков нестабильности государственных финансов доля расходов бюджета расширенного правительства в 2009 г. будет сокращаться, при этом должны произойти вынужденные изменения в распределении резервов финансирования в пользу антикризисных расходов.

Уже в настоящее время антикризисный характер бюджета на 2009 г. проявляется в перераспределении федеральных расходов (согласно поправкам в федеральный бюджет на 2009 г., рассмотренным 19.03.09 г. на заседании Правительства РФ, предложено

сократить ранее утвержденные бюджетные ассигнования на 943,3 млрд руб.) в пользу финансирования приоритетных направлений антикризисной программы, одобренной Правительством РФ: порядка 1,61 трлн руб. планируется направить на мероприятия по стабилизации финансового рынка, поддержке отраслей экономики и социальной защите населения. В частности, дополнительную господдержку получит банковская система (300 млрд руб.); АПК посредством финансирования Россельхозбанка (45 млрд руб.), ОАО «Росагролизинг» (25 млрд руб.), предоставления субсидий региональным бюджетам на возмещение сельхозпроизводителям процентов по кредитам – 17 млрд руб.; малое предпринимательства (6,2 млрд руб.); ОАО «РЖД» (50 млрд руб.), автомобилестроительная отрасль (39 млрд руб.), оборонно-промышленный комплекс (70 млрд руб.).

Данные меры не являются неожиданными, их реализация в той или иной мере осуществлялась на протяжении предыдущих лет. Другое дело, что в сложившихся условиях им стало уделяться приоритетное внимание, в результате чего была предпринята попытка комплексного решения существующих проблем в данных направлениях. Однако эти меры несколько запоздали и не носят превентивный характер, так как спад производства и снижение предпринимательской активности уже начались. Переломить начавшуюся тенденцию даже посредством дополнительных вливаний государственных средств едва ли удастся, тем более что нет гарантий их эффективного использования, однако смягчить падение вполне реально.

В части социальной составляющей пакета антикризисных мер предполагается проведение мероприятий активной политики занятости населения (43,7 млрд руб.), увеличение пособий по безработице (33,9 млрд руб.), использование средств материнского капитала на погашение жилищных кредитов (26,3 млрд руб.). В качестве компенсации выпадающих доходов дополнительные межбюджетные трансферты получают государственные внебюджетные фонды (388,5 млрд руб.) и субъекты РФ (150 млрд руб.).

В конечном итоге общий объем расходов федерального бюджета возрос по сравнению с ранее утвержденным объемом на 667,3 млрд руб. и запланирован в размере 9,69 трлн руб. Велика вероятность, что подобное перераспределение расходов в пользу реализации приоритетных мер поддержки реального сектора и населения будет наблюдаться в течение 2009 г. и на уровне региональных бюджетов. А, следовательно, встает вопрос о том, какие же расходы в конечном счете будут сокращены.

Сравнительный анализ функциональной структуры расходов расширенного правительства в странах ОЭСР и РФ, представленный в *табл. 16*, позволяет отметить, что резервы сокращения следует искать по таким разделам, как «Жилищно-коммунальное хозяйство» (в России расходы по финансированию ЖКХ в среднем в два раза выше, чем в странах ОЭСР), «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность». Безусловно, в условиях объективного ухудшения криминальной ситуации в стране урезать расходы на обеспечение национальной безопасности и правопорядка следует крайне взвешенно и осторожно, компенсируя их сокращение повышением эффективности использования оставшихся бюджетных средств.

Сравнительный анализ функциональной структуры расходов расширенного правительства в странах ОЭСР и РФ, в % к ВВП

	РФ				Страны ЕС (в среднем за 2003–2007 гг.)									Иные страны ОЭСР (в среднем за 2003–2007 гг.)			
	2005	2006	2007	2008	25 стран ЕС	Англия	Франция	Германия	Болгария	Чехия	Румыния	Польша	Венгрия	Канада	Япония	Корея	США
ВВП на душу населения, млн долл. (2007г.)	5,3	6,9	9,1	11,8	32,6	35,7	32,7	34,4	5,0	16,2	7,7	10,7	13,4	38,5	33,6	24,8	45,5
Расходы – всего:	31,56	31,49	34,09	33,68	47,0	43,3	53,0	46,4	39,5	44,8	34,5	43,3	50,0	39,9	37,4	29,5	36,7
Общегосударственные вопросы	3,49	3,10	3,54	3,10	6,4	4,3	7,2	5,7	5,5	4,9	3,7	6,1	9,3	7,8	5,8	3,6	4,8
Национальная оборона	2,69	2,57	2,53	2,51	1,6	2,5	1,9	1,0	2,0	1,5	2,5	1,2	1,3	1,0	1,0	2,6	4,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,71	2,68	2,62	2,63	1,8	2,5	1,3	1,6	2,9	2,2	2,2	1,7	2,1	1,6	1,4	1,4	2,1
Национальная экономика	3,54	3,57	4,73	5,42	3,9	2,9	3,0	3,6	5,0	7,4	5,9	3,9	6,1	3,4	4,0	7,4	3,7
Охрана окр. среды	0,10	0,09	0,08	0,08	0,7	0,7	0,8	0,6	1,0	1,1	0,2	0,6	0,7	0,5	1,3	0,9	0,0
ЖКХ	2,18	2,37	3,34	2,77	1,0	1,0	1,8	1,0	0,8	1,4	2,0	1,3	0,9	0,9	0,7	1,3	0,6
Здравоохранение	3,69	4,04	4,20	3,73	6,5	6,8	7,2	6,4	5,1	7,1	3,8	4,4	5,4	7,1	7,0	3,5	7,5
Культура, спорт, досуг	0,71	0,71	0,75	0,75	1,1	1,0	1,5	0,7	0,8	1,3	0,7	1,0	1,6	0,9	0,2	0,8	0,3
Образование	3,71	3,88	4,07	4,01	5,3	6,0	6,1	4,0	4,1	4,9	3,8	5,9	5,8	7,2	3,9	4,8	6,3
Социальная политика	8,74	8,48	8,24	8,68	18,7	15,6	22,2	21,8	12,2	13,2	9,7	17,2	16,8	9,4	12,1	3,2	7,0

Источник: данные Минфина России, Евростата, ОЭСР.

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

Для обеспечения сбалансированности государственного бюджета в странах, где налоговые поступления находятся в сильной зависимости от экспорта сырьевых ресурсов и цен на мировых рынках сырья, принципиально важно для оценки конъюнктурных рисков для государственного бюджета и границ снижения налоговой нагрузки на экономику выделение структурной и конъюнктурной составляющей в налоговой нагрузке.

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

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

большинство нефтегазового сектора, что, в свою очередь, влияет на сборы по налогу на прибыль.

Указанный выше недостаток преодолевается при применении принципиально иного подхода к выделению структурной и конъюнктурной составляющей налоговой нагрузки. Данный подход основан не на выделении двух групп налогов, а на выделении структурной и конъюнктурной части в поступлениях по основным налогам, которое проводится на основе эконометрического моделирования зависимости ВВП и налоговых поступлений от основных конъюнктурных факторов¹⁶, таких как:

- факторы внутреннего спроса (реальные инвестиции в основной капитал и реальные располагаемые доходы населения),
- внешние факторы (мировая цена на нефть),
- прочие факторы (реальный эффективный обменный курс рубля, случайные факторы, обуславливающие краткосрочные колебания и др.).

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

На основе полученных коэффициентов были рассчитаны доли конъюнктурного ВВП, объясняемого разными факторами, обозначенными ранее (см. табл. 17).

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

¹⁶ Уравнение, используемое для выделения структурной и конъюнктурной компонент ВВП, имеет следующий вид: $Y_t = a_0 + a_1 Re v_t + a_2 Inv_t + a_3 P_{OIL_t} + a_4 REER_t + \varepsilon_t$,

где Y – ВВП; C – потребление; Rev – реальные располагаемые доходы населения; Inv – инвестиции в основной капитал; P_{OIL} – номинальный уровень цен на нефть марки Urals (долл./бар.); $REER$ – реальный эффективный обменный курс рубля (на основе ИПЦ); NEX – чистый экспорт.

Переменные Y_t , Rev_t и Inv_t в реальном выражении – в ценах IV квартала 1998 г., дефлятор – ИПЦ.

В результате нами была получена зависимость вида $Y_t = 239,75 + 1,38 * Inv_t + 8,69 * P_{OIL_t} + 3,19 * REER_t + \omega_t$ (положительный знак коэффициента при переменной REER объясняется, по-видимому, неполной спецификацией модели).

В данном анализе использовались квартальные данные Росстата и Международного валютного фонда (International Financial Statistics database) за период 1999–2008 гг.

Динамика структурного и конъюнктурного ВВП: оценка за период 2000–2008 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (оценка)
Структурный ВВП, % от ВВП	98,5	97,1	97,1	96,2	90,3	86,1	83,5	81,0	78,6
Конъюнктурный ВВП, % от ВВП	1,5	2,9	2,9	3,8	9,7	13,9	16,5	19,0	21,4
в том числе факторы, влияющие на динамику конъюнктурного ВВП:									
внутренний спрос, % от ВВП	1,2	1,6	-0,9	-1,1	0,0	0,0	0,8	0,9	1,0
цены на нефть, % от ВВП	1,0	1,2	3,1	4,6	8,1	12,6	14,0	16,1	18,1
прочие факторы, % от ВВП	-0,7	0,1	0,4	0,4	1,6	1,3	1,7	2,0	2,3
<i>Справочни</i> о: Номинальный объем ВВП, млрд руб.	7305,6	8943,6	10817,5	13243,2	17048,1	21625,4	26903,5	33113,5	41540,4
Реальный объем ВВП (в % к предыдущему году)	110,0	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	107,7	108,1	105,6

Источник: Росстат, МВФ (IFS database, CD-ROM edition, December 2008), расчеты ИЭПП.

Динамика структурной и конъюнктурной составляющих налоговых поступлений в бюджетную систему РФ¹⁷: оценка за период 2000–2008 гг., в % к ВВП

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (оценка)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Налоговые доходы федерального бюджета										
<i>Поступления, всего</i>	10,6	14,5	16,3	18,9	18,2	18,6	22,3	22,0	21,3	21,2
структурная компонента	10,9	10,6	10,9	15,0	14,0	11,8	12,3	12,2	13,7	14,4
конъюнктурная компонента, в том числе	-0,3	3,9	5,5	3,9	4,2	6,8	10,0	10,0	7,6	6,8
<i>внутренний спрос</i>	0,0	0,2	0,3	-0,1	-0,3	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1
<i>цены на нефть</i>	0,0	3,8	5,1	4,0	4,4	6,4	9,7	9,5	7,3	5,6
<i>прочие факторы</i>	-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,4	0,3	0,4	0,2	0,1
Налоговые доходы бюджета расширенного правительства										
<i>Поступления, всего</i>	31,4	35,7	35,7	35,6	34,6	35,3	36,9	36,9	36,8	35,7
структурная компонента	32,0	30,2	29,9	32,6	31,0	28,2	26,3	25,9	28,2	29,0
конъюнктурная компонента, в том числе	-0,6	5,5	5,8	3,0	3,6	7,1	10,6	11,0	8,6	6,7
<i>внутренний спрос</i>	0,0	0,4	0,6	-0,2	-0,4	0,0	0,0	0,3	0,2	0,1
<i>цены на нефть</i>	0,0	5,3	5,2	3,1	3,8	6,5	10,2	10,1	8,1	6,4
<i>прочие факторы</i>	-0,5	-0,3	0,1	0,2	0,1	0,6	0,5	0,6	0,4	0,2
Налог на доходы физических лиц										
<i>Поступления, всего</i>	2,4	2,4	2,9	3,3	3,4	3,4	3,3	3,5	3,8	4,0
структурная компонента	2,4	2,3	2,8	3,2	3,1	3,0	2,8	3,1	3,1	3,3
конъюнктурная компонента, в том числе	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,4	0,7	0,7
<i>внутренний спрос</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
<i>цены на нефть</i>	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,7	0,6
<i>прочие факторы</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Единый социальный налог¹⁸										
<i>Поступления, всего</i>	-	-	5,8	7,0	6,6	6,3	2,0	2,0	2,0	1,9
структурная компонента	-	-	6,0	6,8	6,4	5,7	1,7	1,7	2,8	2,7

¹⁷ В целях наших расчетов в налоговые доходы федерального бюджета и бюджета расширенного правительства за весь рассматриваемый период включены: взносы на обязательное пенсионное страхование, доходы от внешнеэкономической деятельности, а также доходы целевых внебюджетных фондов.

¹⁸ С 2005 г. данные представлены без учета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
конъюнктурная компонента,	–	–	0,2	0,2	0,2	0,6	0,3	0,3	–0,8	–0,7
в том числе:										
<i>внутренний спрос</i>	–	–	0,1	0,0	–0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>цены на нефть</i>	–	–	0,1	0,2	0,3	0,5	0,2	0,2	–0,7	–0,7
<i>прочие факторы</i>	–	–	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	–0,1	0,0
Налог на прибыль организаций										
<i>Поступления, всего</i>	4,6	5,4	5,7	4,3	4,0	5,1	6,2	6,2	6,6	6,0
структурная компонента	4,5	5,3	5,6	4,1	3,6	4,5	5,3	6,1	4,8	4,1
конъюнктурная компонента,	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,6	0,8	0,1	1,8	1,9
в том числе:										
<i>внутренний спрос</i>	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,3	1,5
<i>цены на нефть</i>	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	0,7	0,1	1,3	1,5
<i>прочие факторы</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	–0,8	–0,7
Налог на добавленную стоимость										
<i>Поступления, всего</i>	5,9	6,2	7,2	7,0	6,7	6,3	6,8	5,7	6,9	5,1
структурная компонента	5,8	6,1	7,0	6,7	6,1	5,5	6,0	5,6	7,2	5,3
конъюнктурная компонента,	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	0,8	0,9	0,1	–0,3	–0,2
в том числе:										
<i>внутренний спрос</i>	0,1	0,1	0,1	–0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>цены на нефть</i>	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,7	0,7	0,1	–0,3	–0,1
<i>прочие факторы</i>	–0,1	–0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	–0,1

Примечание. «←» – ЕСН не взимался.

Источник: Минфин России, Росстат, МВФ (IFS database, CD-ROM edition, December 2008), расчеты ИЭПП.

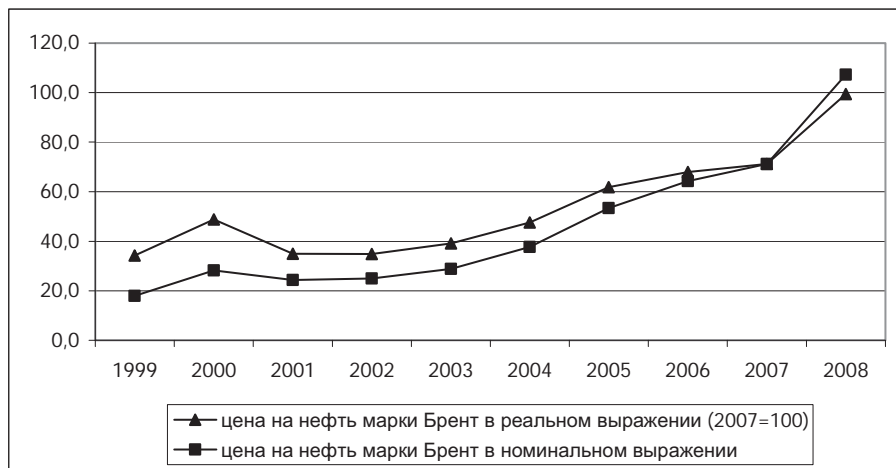
Большая доля конъюнктурной составляющей налоговых поступлений в бюджет расширенного правительства и федеральный бюджет обеспечивалась за счет вклада растущих нефтяных цен (*табл. 18*): в 2006 г. за счет конъюнктурной составляющей в бюджет расширенного правительства поступило 11,0% ВВП (в том числе вклад нефтяных цен 10,1% ВВП), в федеральный бюджет 10,0% ВВП (в том числе, вклад нефтяных цен 9,5% ВВП). Начиная с 2007 г., наблюдается постепенное сокращение конъюнктурной составляющей, что можно связать с постепенным исчерпанием роли конъюнктурных факторов в динамике совокупных поступлений. Так, в 2007 г. конъюнктурная компонента налоговых доходов расширенного правительства составила 8,6% ВВП и федерального бюджета – 7,6%, тогда как в 2008 г. – 6,8% и 6,7% ВВП, соответственно.

Подобная логика покомпонентного разделения применима и к налогу на доходы физических лиц. Как видно из *табл. 18*, доля конъюнктурной составляющей НДФЛ в 2006 г. составила 0,4% ВВП, в 2007 и 2008 гг. эта доля составила 0,7% ВВП. По всей вероятности, подобная динамика связана, с одной стороны, с ростом доходов населения в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры в 2007 г., а с другой – влиянием мирового финансового кризиса во втором полугодии 2008 г.

Конъюнктурная компонента поступлений по единому социальному налогу в 2006 г. составляла 0,3% ВВП (из которых 0,2% – за счет положительной динамики цен на нефть); в 2007 и 2008 гг. знак этой компоненты стал отрицательным (–0,8 и –0,7% ВВП, соответственно), что можно объяснить регрессивной шкалой ЕСН (иными словами, снижением эффективной ставки этого налога при росте заработной платы), и, соответственно, ростом роли структурных факторов в налоговых поступлениях по ЕСН (2,8 и 2,7% ВВП) в этот период.

Заметим, что доля конъюнктурной компоненты налоговых поступлений по налогу на прибыль организаций в 2006 г. оказалась невелика: она составила 0,1% ВВП, основная доля поступлений при этом обеспечивалась за счет роста нефтяных цен и факторов

внутреннего спроса. Напротив, к 2008 г. она выросла до 1,9%, что можно объяснить скачком нефтяных цен во втором полугодии 2007 г. и в первом полугодии 2008 г. (см. рис. 18).



Источник: МВФ (IFS database, CD-ROM edition, October 2008), расчеты авторов.

Рис. 18. Динамика номинальной и реальной (в ценах 2007 г.) цен на нефть марки Brent (дол./бар.) в годовом исчислении, 1999–2008 гг.

Из табл. 18 видно, что, как и в случае с ЕСН, конъюнктурные факторы оказывают небольшое влияние на НДС: в 2006 г. конъюнктурная компонента поступлений по данному налогу составила всего 0,1% ВВП, тогда как в 2007 и 2008 гг. ее знак отрицателен (–0,3% и –0,2% ВВП, соответственно). Подобный результат можно объяснить усилением роли структурных факторов в динамике поступлений НДС, а именно описанными в предыдущем параграфе изменениями в законодательстве по данному налогу, вступившими в силу в последние годы.

Подводя итоги анализа структурной и конъюнктурной компонент налоговых поступлений в бюджетную систему России за период 1999-2008 гг., можно сделать следующие основные выводы.

Как показано в табл. 18, структурная компонента налоговых поступлений, главным образом, увеличивалась до 2002-2003 гг. После 2003 г. растет влияние благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры на налоговые поступления, соответственно происходит снижение структурной и увеличение конъюнктурной составляющей, которая достигла своего максимального значения в 2006 г. В дальнейшем вновь усиливается роль факторов внутренней экономической активности, которые в качестве основы имеют опережающий рост инвестиций.

С учетом вышесказанного, в целом с 2002 по 2008 г. конъюнктурная составляющая налоговых поступлений бюджет расширенного правительства выросла с 3,0 до 6,7% ВВП, в федеральный бюджет – с 3,9 до 6,8% ВВП, поступлений НДСФЛ – с 0,1 до

0,7% ВВП, налога на прибыль – с 0,2 до 1,9%. Благоприятная динамика мировых цен на энергоносители не оказала практически никакого влияния на такие налоги, как ЕСН и НДС, в поступлениях которых более значимую роль играют структурные факторы, в первую очередь, изменения налогового законодательства, а также особенности функционирования указанных налогов.

* * *

В заключении настоящего раздела представляется целесообразным еще раз выделить основные тенденции и определить возможные перспективы развития бюджетной системы Российской Федерации.

1. Прогрессирующее ухудшение финансового состояния хозяйствующих субъектов вследствие развития кризисных явлений в российской экономике неизбежно повлекло за собой снижение бюджетных доходов и поставило под вопрос финансовую устойчивость всей бюджетной системы страны. Сокращение доходов расширенного правительства по сравнению с 2007 г. составило 1,7 п.п. ВВП и было обусловлено, прежде всего, сокращением налоговых поступлений (на 1,8 п.п. ВВП). Основным фактором изменений в динамике налоговых поступлений по сравнению с 2007 г. явился внутренний НДС, уплата которого с начала 2008 г. осуществляется на квартальной основе. Этим обстоятельством объясняются всплески налоговых поступлений в январе, апреле, июле и октябре, а также последовавшие за ними в течение двух месяцев снижения доходов по сравнению с соответствующими периодами 2007 г., когда при отсутствии поступлений от НДС возмещения налога из бюджета продолжались.

2. Следует отметить направленность проводимой Минфином в 2008 г. налоговой политики на сокращение зависимости налоговых доходов бюджетной системы от мировых цен на нефть. В частности, полемика Минфина и МЭРа летом 2008 г. по поводу снижения ставки одного из двух налогов – НДС или налога на прибыль – завершилась в пользу Минфина: с 2009 г. ставка налога на прибыль снижена до 20%. В современных условиях с учетом сложившейся тенденции к снижению структурной компоненты доходов бюджетной системы (т.е. компоненты, не зависящей от мировых цен на нефть) необходимо, по меньшей мере, сохранить качество администрирования базы и ставок налогов, в меньшей мере непосредственно зависящих от мировых цен на нефть (налог на добавленную стоимость, акцизы).

3. Высокие нефтегазовые доходы 2008 г. позволили создать существенный финансовый резерв в виде профицита бюджета, что сделало возможным не только в полном объеме выполнить взятые государством расходные обязательства, но и обеспечить пополнение Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. В конечном итоге объем накопленных средств в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния на начало 2009 г. составлял в рублевом эквиваленте 9,7% и 6,2% ВВП соответственно.

4. Расходы бюджета расширенного правительства, хотя и снизились в долях ВВП (на 0,4 п.п. до 33,7% ВВП), но все же в значительно меньшей степени, чем доходы. Это привело к существенному сокращению профицита на 1,3 п.п. до 4,8% ВВП. По-прежнему неудовлетворительной можно назвать ситуацию с кассовым исполнением расходных обязательств в течение финансового года. И хотя по сравнению с 2007 г. намечались незначительные сдвиги в положительную сторону по данному параметру (по

итогах первого полугодия кассовое исполнение увеличилось с 33,2% в 2007 г. до 38,7% в 2008 г.), тенденция к росту расходов в конце года остается неизменной.

5. Негативный внешнеэкономический фон и сокращение объемов поступлений от внутренних налогов обуславливают необходимость проведения более сдержанной бюджетной политики, основанной на взвешенном соизмерении объемов принимаемых обязательств с возможностями их финансирования. Сравнительный анализ функциональной структуры расходов расширенного правительства в странах ОЭСР и РФ позволяет отметить, что резервы сокращения следует искать по таким разделам, как «Жилищно-коммунальное хозяйство» (в России расходы по финансирование ЖКХ в среднем в два раза выше, чем в странах ОЭСР), «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность». Безусловно, в условиях объективного ухудшения криминогенной ситуации в стране урезать расходы на обеспечение национальной безопасности и правопорядка следует крайне взвешенно и осторожно, компенсируя их сокращение повышением эффективности использования оставшихся бюджетных средств. В то же время при накладываемых кризисом бюджетных ограничениях серьезная оптимизация военных расходов с последующей трансформацией полученной экономии в финансирование экономики выглядит полностью оправданной.

6. Несмотря на целесообразность проведения более сдержанной бюджетной политики, внесенные в Правительство РФ поправки в закон о бюджете на 2009 г. предполагают, напротив, расширение расходных обязательств как способа финансирования антикризисных мер.

По сравнению с действующей редакцией закона о федеральном бюджете на 2009 г. прогнозируемый объем доходов снизится с 10,93 трлн руб. (21,23% ВВП) до 6,71 трлн руб. (16,6% ВВП). Более 60% этого снижения связано с сокращением поступлений от НДС и экспортных таможенных пошлин, формирующих нефтегазовые доходы бюджета. Помимо снижения нефтегазовых доходов наибольшее падение поступлений следует ожидать по налогу на прибыль, НДС, по налогу на доходы физических лиц и ЕСН, что будет обусловлено ухудшением финансового состояния российских предприятий, сокращением деловой активности, увеличением количества безработных, снижением доходов от трудовой и предпринимательской деятельности.

Антикризисный характер бюджета проявляется в перераспределении расходов (предложено сократить ранее утвержденные бюджетные ассигнования на 943,3 млрд руб.) в пользу финансирования приоритетных направлений антикризисной программы, одобренной Правительством РФ: порядка 1,61 трлн руб. планируется направить на мероприятия по стабилизации финансового рынка, поддержке отраслей экономики и социальной защите населения.

Данные меры не являются неожиданными, их реализация в той или иной мере осуществлялась на протяжении предыдущих лет. Другое дело, что в сложившихся условиях им стало уделяться приоритетное внимание, в результате чего была предпринята попытка комплексного решения существующих проблем в данных направлениях. Однако эти меры несколько запоздали и не носят превентивный характер, так как спад производства и снижение предпринимательской активности уже начались. Переломить начавшуюся тенденцию даже посредством дополнительных вливаний государственных

средств едва ли удастся, тем более что нет гарантий их эффективного использования, однако смягчить падение вполне реально.

В конечном итоге общий объем расходов возрос по сравнению с ранее утвержденным объемом на 667,3 млрд руб. и запланирован в размере 9,69 трлн руб. (24% ВВП). Впервые в 2000-х годах зафиксирован дефицит федерального бюджета, которые должен составить 2,98 трлн руб. (7,4% ВВП). В связи с тем, что финансирование дефицита будет осуществляться посредством использования средств Резервного фонда, инфляционное давление на рубль от увеличения расходов едва ли будет значительным, так как вливания дополнительных средств будет происходить на фоне кризиса спроса, когда стоимость денег существенно возрастает. Уже сейчас по ряду товарных групп наблюдается снижение или стабилизация розничных и промышленных цен, а потому равномерное освоение дополнительных бюджетных средств не должно иметь выраженный инфляционный эффект.

7. Обращает на себя внимание и отказ Правительства от практики составления трехлетнего бюджета. Безусловно, при существующей неопределенности нельзя добиться высокого качества трехлетнего бюджетного планирования. Однако следует осознавать, что возврат к однолетнему бюджету является шагом назад на пути развития стратегического планирования, так как ухудшает общественное понимание проводимой Правительством РФ долгосрочной бюджетно-налоговой политики, не позволяет перейти к среднесрочным государственным контрактам, не формирует основ для повышения прозрачности финансового обеспечения государственных инвестиционных расходов.

2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

2.3.1. Основные тенденции развития отношений между бюджетами различного уровня в 2008 г.

Основные тенденции в области отношений между различными уровнями власти находят отражения в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета РФ. В *табл. 19* представлены данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов Федерации в соответствующих показателях консолидированного бюджета России.

Таблица 19

Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России в 1992–2008 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
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
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	54,3
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

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

Анализируя данные *табл.19*, можно отметить следующее. За период 1999–2005 гг. произошло существенное снижение доли налоговых доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете с 56,6 до 30,9%. Данная тенденция в большей степени обуславливается экономической конъюнктурой (рост цен на энергоносители привел к увеличению поступлений таможенных пошлин и ресурсных платежей в федеральный бюджет), нежели перераспределением доходных источников между уровнями бюджетной системы. Доказательством этого является тот факт, что доля субнационального бюджета в налоговых доходах консолидированного бюджета без ресурсных платежей и таможенных пошлин за аналогичный период снизилась не столь значительно с 53% в 1999 году до 49,1% в 2005 году. В 2006–2007 гг. из-за более быстрого роста поступлений по налогам, закрепленными за региональными бюджетами по сравнению с налоговыми поступлениями в федеральный бюджет, наблюдался рост их доли в налоговых доходах В 2008 г. эта доля несколько снизилась, но все же остается 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 году заметно выросла по сравнению с уровнем 2007 года. Доля региональных расходов в консолидированном бюджете Российской Федерации в 2008 году продолжила тенденцию к росту, вплотную приблизившись к показателям характерным для 2002–2005 гг.

В структуре налоговых доходов субъектов РФ не произошло существенных изменений. По-прежнему более половины налоговых поступлений обеспечивают два налога: налог на прибыль организаций (доля снизилась на 2,4 до 40%) и налог на доходы физических лиц (его доля в налоговых поступлениях, напротив, существенно выросла с 35% в 2007 г. до 38% в 2008 г.). Доля этих двух налогов в налоговых доходах бюджетов субъектов РФ практически не изменилась и составила 78% (против 77,3% годом ранее). Анализ поступлений основных налогов в долях ВВП позволяет отметить следующее (см. *табл. 20*). Поступления от налога на доходы физических лиц продолжили тенденцию к увеличению, составив 4,0% ВВП (3,8% в 2007 г.). Поступления по налогу на прибыль организаций продемонстрировали некоторое снижение с 4,6 до 4,2% ВВП. Доходы региональных бюджетов, формируемые за счет акцизов, в прошедшем году (как и за последние несколько лет) снизились и составили 0,46% ВВП (0,54% в 2007 г.). Несколько сократилась доля налогов на имущество (с 1,25% до 1,19% ВВП). В то же время был зафиксирован рост поступлений от платежей за пользование природными ресурсами с 0,23 до 0,25% ВВП и от налогообложения малого бизнеса (с 0,37 до 0,39% ВВП).

Таблица 20

Поступления налогов в бюджеты субъектов РФ в 2005–2008 гг. (%ВВП)

	2005	2006	2007	2008
Налоговые доходы, из них:	10,32	10,24	10,97	10,56
Налог на прибыль организаций	4,42	4,32	4,64	4,22
Налог на доходы физических лиц	3,27	3,46	3,84	4,01
Акцизы на товары, реализуемые на территории РФ	0,68	0,60	0,54	0,46
Налоги на совокупный доход	0,33	0,36	0,37	0,39
Налоги на имущество, в т.ч.	1,17	1,16	1,25	1,19
налог на имущество организаций	0,70	0,75	0,80	0,78
Налог на добычу полезных ископаемых	0,25	0,25	0,23	0,25

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

В 2008 г. продолжилась тенденция к некоторому снижению межрегиональной неравномерности налоговых доходов субъектов РФ в расчете на душу населения. Значение соответствующего коэффициента вариации существенно уменьшилось с 96,7% в 2007 г. до 89,1% в 2008 г. Следует отметить, что в 2006–2008 гг. не происходило серьезных изменений в распределении доходных источников между уровнями власти. Следовательно, снижение неравномерности в распределении налоговых поступлений обусловлено естественными экономическими процессами. Это может быть объяснено следующими причинами.

Во-первых, в налоговых доходах субъектов РФ существенно выросла доля налога на доходы физических лиц, база которого (в отличие от налога на прибыль) достаточно равномерно распределена по регионам. Во-вторых, полученные данные говорят в пользу гипотезы, выдвинутой в предыдущих обзорах. В рамках данной гипотезы выделяется два фактора снижения межрегиональной дифференциации основных социально-экономических показателей: ускоренный экономический рост в ряде регионов, являющихся в настоящее время высоко дотационными, и миграция населения из неперспективных районов страны в быстро развивающиеся экономические центры. В результате взаимодействия данных процессов слаборазвитые в настоящее время регионы либо будут «догонять» своих экономически развитых соседей, либо практически полностью «потеряют» население. В обоих случаях коэффициент вариации среднедушевых налоговых доходов субъектов РФ должен сокращаться. В-третьих, в последние месяцы 2008 г. начали нарастать кризисные явления в России, и в первую очередь это затронуло наиболее экономически развитые регионы. В результате налоговые доходы экономически развитых субъектов если и не снизились в номинальном выражении в 2008 г., то выросли в значительно меньшей степени, чем могли бы при более благоприятной экономической конъюнктуре. По-видимому, этот фактор станет определяющим для изменения межрегиональной дифференциации в 2009 г.

В реальном выражении налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ выросли на 7%, что значительно ниже аналогичного показателя за 2007 г. (17,4%). Максимальный рост налоговых доходов по сравнению с предыдущим годом был зафиксирован в 2008 г. в Чукотском АО, Республике Дагестан и Пермском крае. В то же время в 6 регионах произошло снижение данного вида доходов в реальном выражении¹⁹. Максимальное снижение было зафиксировано в Республике Северная Осетия, Красноярском крае и Мурманской области. В 2008 г. в эту группу регионов попали два субъекта с высокой бюджетной обеспеченностью – Красноярский край и г. Москва, – которые в 2007 г. показали существенный рост налоговых доходов, а Москва была лидером по увеличению этого показателя.

В большинстве регионов падение доходов бюджетов во многом связано со снижением платежей по налогу на прибыль. Так, поступления по налогу на прибыль организаций снизились в реальном выражении в Красноярском крае на 21,1%, в Мурманской области на 24,5%, в г. Москва на 14,7%. При этом в Красноярском крае и в Москве доля налога на прибыль в налоговых доходах консолидированного бюджета субъекта существенно превысила среднероссийский уровень (42,3%) и составила соответственно 56,6% и 61,3%.

¹⁹ Город Москва, Красноярский край, Мурманская область, Республика Северная Осетия, Камчатский край и Республика Калмыкия.

В 2008 г. впервые с 2003 г. был зафиксирован совокупный дефицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации, который составил 0,13% ВВП. При этом дефицит образовался за счет опережающего роста расходов по сравнению с увеличением доходов в процентах ВВП. Таким образом, на уровне регионов продолжилась тенденция последних лет к наращиванию государственных расходов высокими темпами. Важно также отметить, что если в 2007 г. соотношение регионов, имевших дефицит и профицит бюджетов, сложилось в пользу последних (36 и 48 соответственно), то в 2008 г. сложилась обратная ситуация: 45 регионов закончили финансовый год с дефицитом и лишь 39 с профицитом (см. *табл. 21*). При этом такие субъекты с высокой бюджетной обеспеченностью как Москва и Санкт-Петербург, имевшие самый большой размер профицита бюджетов в 2007 г., в 2008 г., напротив, оказались в лидерах по размеру дефицита.

Таблица 21

Группировка регионов России в зависимости от дефицита/профицита бюджета

	2007		2008	
	число регионов	млрд руб.	число регионов	млрд руб.
Дефицит консолидированного бюджета субъекта РФ	36	87,6	45	135,4
Профицит консолидированного бюджета субъекта РФ	48	126,0	39	80,9

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

Необходимо отметить, что рассмотренная выше годовая динамика основных показателей, характеризующих доходные источники региональных бюджетов, не в полной мере отражает сложившуюся к концу 2008 г. ситуацию. Для более адекватной оценки влияния экономического кризиса на формирование бюджетов субъектов РФ необходимо более подробно остановиться на изменениях, произошедших в последние месяцы года.

Начиная с ноября 2008 г. экономический кризис начал значительно сказываться на доходах региональных бюджетов. Первоначально сокращение доходов в наибольшей степени затронуло экономически развитые субъекты Российской Федерации (Тюменская область, Оренбургская область, Ханты-Мансийский АО, Челябинская область и др.), доходы которых в значительной мере зависят от финансового состояния крупных налогоплательщиков, занятых в металлургической, нефтяной, химической и других сферах промышленности (см. *табл. 22*). В ноябре-декабре 2008 г. налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократились в номинальном выражении в 34 регионах по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. При этом значительное снижение (больше 10%) наблюдалось в 14 регионах.

Вместе с тем можно предположить, что по мере развития экономического кризиса в сферу его негативного воздействия на субнациональные бюджеты будут вовлекаться все новые регионы, причем как экономически развитые, так и экономически отсталые.

Как и при анализе годовой динамики, вышеописанное сокращение налоговых доходов, объясняется, прежде всего, падением поступлений по налогу на прибыль, начавшимся в конце года. В ноябре-декабре 2008 г. поступления по налогу на прибыль организаций в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации в номинальном выражении снизилась на 30,5% по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. Падение поступлений затронуло практически все субъекты Федерации (65 регионов).

Подводя итоги анализу доходов региональных бюджетов можно сделать вывод, что кризис привел к существенному сокращению доходов бюджетов практически всех субъектов Российской Федерации. В несколько лучшем положении оказались дотационные регионы, получающие стабильную финансовую помощь из федерального бюджета. Однако их положение напрямую зависит от устойчивости федеральных финансов. Можно предположить, что ситуация с исполнением доходной части бюджетов субъектов Федерации останется достаточно напряженной в январе-апреле 2009 г., пока не закончится возврат излишне уплаченного в 2008 г. налога на прибыль. В конце 2008 г. начали складываться предпосылки к смягчению падения доходов субъектов РФ в среднесрочной перспективе. Речь идет, прежде всего, о начале «плавной девальвации», которая, скорее всего, положительно скажется на прибыли предприятий-экспортеров. Ослабление рубля и окончание периода возврата излишне уплаченного налога на прибыль создадут возможности для стабилизации региональных доходов начиная с мая месяца 2009. Кроме того, при отсутствии значимого улучшения внешне-экономической конъюнктуры и прекращения углубления кризисных процессов в экономике доходы субъектов Российской Федерации будут существенно ниже доходов 2008 г. на протяжении 2009–2010 гг. Таким образом, большинству субъектов Федерации необходимо пересмотреть свои расходные обязательства исходя из изменившегося уровня доходов.

Таблица 22

Регионы, налоговые доходы которых в наибольшей степени снизились в результате экономического кризиса в конце 2008 г.

Наименование региона	Снижение налоговых доходов в номинальном выражении в ноябре-декабре 2008 г. в % к ноябрю-декабрю 2007 г.
Тюменская область	-33,1
Оренбургская область	-25,5
Ханты-Мансийский АО	-23,6
Челябинская область	-22,0
Республика Саха (Якутия)	-21,9
Вологодская область	-21,4
г. Санкт-Петербург	-20,8
Республика Татарстан	-20,1
Белгородская область	-17,3
Ульяновская область	-15,4
Свердловская область	-15,3
Мурманская область	-14,6
Красноярский край	-11,5
Удмуртская Республика	-10,0

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

Рассмотрим теперь количественные характеристики финансовой помощи региональным бюджетам из федерального центра в 2008 г. Как видно из представленных в табл. 23 данных, в 2002–2006 гг. наблюдалась тенденция к постепенному снижению объема федеральных финансовых ресурсов, перечисляемых субнациональным бюджетам (с 3,03% до 2,17% ВВП). В 2007 г. эта тенденция была прервана, объем межбюд-

жетных трансфертов увеличился до 2,57% ВВП. В 2008 г. рост доли средств, выделенных из федерального бюджета на финансовую помощь регионам, продолжился, данный показатель составил 2,64% ВВП.

Более подробный анализ структуры межбюджетных трансфертов позволяет отметить следующее. В 2008 г. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из **Фонда финансовой поддержки регионов** в долях ВВП остались на уровне 2007 г. (0,79% ВВП). Таким образом, в 2007–2008 гг. прекратилось падение объема ФФПР в долях ВВП, наблюдавшееся в период с 2002 по 2006 гг. Данный факт, несомненно, должен быть оценен как положительный. Представляется, что из всех видов межбюджетных трансфертов именно ФФПР должен быть отдан приоритет, так как распределение средств осуществляется в соответствии с относительно прозрачными процедурами. При этом следует отметить, что доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме трансфертов в 2008 г. практически не изменилась по сравнению с 2007 г. и составила около 30%.

Постановлением Правительства РФ №593 от 12 августа 2008 г. были внесены некоторые изменения в новую методику распределения дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов, вступившую в силу с 1 января 2008 г.²⁰. Напомним, что в результате применения с 2008 г. нового способа расчета налогового потенциала бюджетная обеспеченность многих регионов претерпела значительные изменения. Чтобы не допустить резких отрицательных колебаний в размере выделяемых дотаций для субъектов Федерации в новой методике распределения дотаций из ФФПР было предусмотрено создание механизма компенсации. Степень компенсации регионам потерь при переходе на новую формулу зависит от достижения регионами некоторых показателей выполнения мер по сокращению кредиторской задолженности и увеличения поступления доходов в бюджет субъекта Российской Федерации (в методике распределения дотаций из ФФПР достижение регионами данных показателей называется требованиями; всего таких требований три). При этом было предложено осуществлять распределение ассигнований на частичную компенсацию субъектам Российской Федерации снижения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности относительно уровня 2007 г. исходя из доведения уровня дотаций до 100% в 2008 г. (на 2009 г. – 95%, на 2010 г. – 90%, на 2011 г. и последующие г. – 50%) при выполнении 2-х или 3-х требований, до 90% (на 2009 г. – 80%, на 2010 г. – 75%, на 2011 г. и последующие годы – 40%) – при выполнении 1 требования, до 85% (на 2009 г. – 75%, на 2010 г. – 70%, на 2011 г. и последующие годы – 30%) в случае не выполнения ни одного требования.

Изменения, внесенные в методику в августе 2008 г., во-первых, ограничили время действия вышеописанного компенсационного механизма (только до 2011 г. включительно) и, во-вторых, снизили корректировочные коэффициенты на 2009–2010 гг. С 2009 г. сумма компенсации рассчитывается исходя из доведения уровня дотаций (по сравнению с уровнем 2007 г.) до 90% в 2009 г. (на 2010 г. – 80%, на 2011 г. – 50%) при выполнении 2-х или 3-х требований, до 75% (на 2010 г. – 60%, на 2011 г. – 40%) – при выполнении 1 требования, до 70% (на 2010 г. – 55%, на 2011 г. – 30%) в случае не выполнения ни одного требования.

²⁰ Подробнее о методике распределения дотаций из ФФПР, действующей с 2008 года, см. Российская экономика в 2007 году: Тенденции и перспективы. М., ИЭПП, 2008. С. 164–167.

В 2008 г. продолжилась тенденция последних лет к увеличению финансирования из **Фонда компенсаций**. Общая сумма субвенций из этого фонда выросла по сравнению с 2007 г. с 0,43% до 0,51% ВВП²¹. Данная тенденция объясняется разграничением полномочий между уровнями бюджетной системы и стремлением федерального центра финансировать федеральные мандаты в полном объеме.

После резкого роста **Фонда софинансирования социальных расходов** с 0,04% ВВП в 2004 г. до 0,12% ВВП в 2005 г., вызванного «монетизацией льгот» (значительную долю в расходах Фонда составили субсидии на частичное возмещение расходов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов и других категорий граждан), наблюдается постепенное снижение объема данного вида трансфертов в 2006–2008 гг. В 2008 г. доля субсидий на софинансирование социальных расходов²² в ВВП снизилась на 0,01 п.п. по сравнению с 2007 г. и составила 0,09% ВВП. Объем субсидий, выделенных из федерального бюджета на реформирование региональных и муниципальных финансов, практически не изменился и составил около 0,01% ВВП. Доля субсидий региональным бюджетам на развитие социальной и инженерной инфраструктуры субъектов РФ и муниципальных образований²³ осталась на уровне 2007 г. и составила 0,02% ВВП.

В качестве положительной тенденции следует отметить снижение в 2008 г. доли дотаций на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов с 0,17% до 0,11% ВВП. Активное использование этого механизма финансирования, усиливает проблему «мягких бюджетных ограничений». Также безусловно положительным фактом является полное прекращение использования в практике межбюджетных отношений такого инструмента как передача средств по взаимным расчетам. Данный инструмент межбюджетных отношений являлся одним из самых непрозрачных.

Рассматривая вопросы, связанные с финансовыми взаимоотношениями между федеральным центром и регионами нельзя не отметить появление в Бюджетном кодексе нового вида трансфертов в 2008 г. Речь идет о статье 138.1 БК РФ²⁴, определяющей понятие субсидии федеральному бюджету из бюджета субъекта РФ. Данный вид субсидии определяется как межбюджетный трансферт, предоставляемый федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации в целях софинансирования исполнения расходных обязательств Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий, отнесенных к компетенции органов государственной власти Российской Федерации, в случаях, установленных федеральными законами. Цели и условия предоставления и расходования данных субсидий устанавливаются соглашениями между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом го-

²¹ Для целей настоящего обзора (для обеспечения сопоставимости данных) в сумму финансирования из Фонда компенсаций на 2008 г. включены не только субвенции, но и ряд иных межбюджетных трансфертов, входивших в состав этого фонда в 2007 г.

²² До 2008 г. эти субсидии были объединены в Фонд софинансирования социальных расходов, с 2008 г. данный фонд отдельно не выделяется.

²³ До 2008 г. эти субсидии были объединены в Фонд финансирования развития регионов.

²⁴ Введена Федеральным законом от 22 июля 2008 г. №141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений».

сударственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации²⁵. Минфин России подчеркивает, что предоставление подобных субсидий является именно правом, а не обязанностью региональных властей. Появление данного вида трансферта в Бюджетном кодексе не должно рассматриваться как попытка применения механизма «отрицательного трансферта» на федеральном уровне. Следует особо подчеркнуть что ни нормы, закрепленные в статье 138.1 БК РФ, ни правила заключения соответствующих соглашений между федеральным центром и регионами, утвержденные постановлением Правительства РФ, не дают оснований для проведения аналогий между данным видом субсидий и «отрицательными трансфертами», применяемыми на региональном уровне. Данные субсидии служат механизмом увеличения гибкости действующего разграничения полномочий.

Начиная с 2004 г. были предприняты попытки по увеличению прозрачности межбюджетных отношений. В настоящее время средства Фонда финансовой поддержки регионов и Фонда компенсаций, субсидии, выделяемые на реформирование региональных и муниципальных финансов, а также на развитие социальной и инженерной инфраструктуры распределяются согласно методике, утвержденной постановлением Правительства РФ. По формализованной методике осуществляется также расчет субсидий на софинансирование социальных расходов. Доля межбюджетных трансфертов, распределяемых на формализованной основе, в 2008 г. составила около 60% от всей суммы средств, переданных федеральным центром субъектам РФ. Следует отметить, что данная цифра получена на основе анализа методик распределения трансфертов из общедоступных источников²⁶. Таким образом, полученная оценка не означает, что оставшаяся часть федеральной финансовой помощи регионам распределяется без наличия методологических и финансово-экономических обоснований.

В 2008 г. продолжилась практика по пересмотру Закона о федеральном бюджете и увеличению объема изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам. Объем дополнительной (не предусмотренной в начале финансового года) помощи составил около 168 млрд руб. В процентах к ВВП объем дополнительной помощи вырос в 2008 г. в 2 раза по сравнению с 2007 г. – до 0,4% ВВП. Следует отметить, что столь значительный размер увеличения трансфертов можно было бы связать с необходимостью корректировки из-за изменения прогнозов основных макроэкономических показателей. Первая редакция закона «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.» была принята еще 24 июля 2007 г., и в ней были заложены параметры (прежде всего, по ВВП и уровню инфляции), подвергшиеся впоследствии существенным корректировкам. В то же время следует подчеркнуть, что если бы вносились изменения именно в связи с уточнением макроэкономического прогноза, то необходимо было изменить, например, объем ФФПР, однако он остался без изменений.

²⁵ Правила заключения подобных соглашений утверждены постановлением Правительства РФ от 13 октября 2008 г. №752 «Об утверждении правил заключения соглашений между федеральным Ораном исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидий федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации».

²⁶ Правовая база «Консультант плюс» и официальные интернет-сайты федеральных министерств и ведомств.

В качестве примеров практики выделения дополнительной финансовой помощи можно привести следующие решения:

- 1) дотации на сбалансированность региональных бюджетов были увеличены в течение 2008 г. с 31 млрд руб. до 46 млрд руб., т.е. на 48%;
- 2) субсидии на возмещение сельскохозяйственным товаропроизводителям части затрат на уплату процентов по кредитам увеличены с 27 млрд руб. до 34 млрд руб., т.е. на 25%;
- 3) субсидии бюджетам субъектов РФ для обеспечения земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства увеличены с 5,9 млрд руб. до 7,8 млрд руб., т.е. на 33%;
- 4) субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на мероприятия по обеспечению жильем иных категорий граждан на основании решений Правительства Российской Федерации были увеличены с 328 млн руб. до 1,7 млрд руб., т.е. на 509%.

В сумме дотации на сбалансированность и дополнительные средства по другим каналам финансовой помощи составили порядка 18% от общего объема межбюджетных трансфертов, выделенных из федерального бюджета регионам в 2008 г. Столь значительная доля этих двух инструментов, способствующих возникновению эффектов источников «мягких бюджетных ограничений» региональных властей, является важным недостатком действующей системы распределения финансовой помощи регионам.

Таблица 23

Финансовая помощь из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Федерации в 1992–2008 гг. (% ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1. Финансовая помощь бюджетам других уровней				1,8	2,3	2,5	1,6	1,18	1,43	1,79	2,2	1,94	1,7	1,65	1,52	1,79	1,89
1.1. Федеральные целевые программы, а также субсидии субъектам РФ на поддержку сельского хозяйства, водохозяйственные мероприятия, поддержку малого предпринимательства, мероприятия по оздоровлению детей														0,05	0,15	0,39	0,54
1.2. Фонд софинансирования социальных расходов											0,15	0,11	0,04	0,12	0,11	0,10	0,09
1.3. Фонд финансовой поддержки регионов, в том числе: дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	0	0	0,36	1,17	1,04	1,22	1,12	0,99	0,96	1,14	1,36	1,3	1,05	0,88	0,94	0,79	0,79
государственная поддержка «северного завоза»		0	0,36	0,86	0,68	0,86	1	0,99	0,96	1,14	1,36	1,3	1,05	0,88	0,94	0,79	0,79
									0,06	0,08	0,08	0,07	–	–	–	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
трансферты за счет НДС	0	0	0	0,31	0,36	0,36	0,12	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1.4. Дотации и субвенции в том числе:	0	0,02	0,09	0,06	0,09	0,13	0,1	0,06	0,15	0,54	0,28	0,29	0,27	0,36	0,21	0,31	0,22
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов													0,11	0,24	0,16	0,17	0,11
1.5. Средства Фонда реформирования региональных финансов										0	0,01	0,01	0,01	0	0,01	0,01	0,01
1.6. Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления (субсидии и субвенции)											0,01	0,01	0,01	0,01	0,08	0,17	0,19
1.7. Фонд финансирования развития регионов									0,03	0,05	0,1	0,1	0,15	0,01	0,01	0,02	0,02
1.8. Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,43	0,36	0,14	0,28	0,05	0,2	0,14	0,12	0,01	0,05	0,02	–
1.9. Ссуды и бюджетные кредиты за вычетом погашения другим уровням гос. управления*	0,09	0,03	0,02	0,04	0,23	0,64	–0,03	–0,1	–0,08	0,02	0,09	–0,01	–0,02	–0,03	–0,04	–0,01	0,03
2. Фонд компенсаций										0,37	0,38	0,36	0,34	0,17	0,30	0,43	0,51
3. Другие межбюджетные трансферты, из них:								0,18	0,11	0,4	0,45	0,54	0,35	0,33	0,34	0,36	0,27
государственная поддержка дорожного хозяйства**								0,18	0,11	0,27	0,27	0,31	0,22	0,13	0,15	0,17	0,08
Всего средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,49	2,7	3,4	1,8	2,3	2,5	1,6	1,36	1,54	2,56	3,03	2,84	2,39	2,25	2,17	2,57	2,67

*с 2005 г. – только бюджетные кредиты.

**в настоящее время большая часть трансфертов на поддержку дорожного хозяйства входит в раздел 1.1.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

2.3.2. Меры, принятые Правительством РФ с целью смягчения последствий кризиса для регионов

Тенденции, наблюдавшиеся в субнациональных финансах в последние два месяца прошедшего года, свидетельствуют о нарастании кризисных явлений в экономиках регионов и, как следствие, увеличивают напряженность в сфере региональных финансов. Учитывая эти обстоятельства, Минфин России и Правительство России в конце 2008 и начале 2009 г. приняли целый ряд мер, направленных на смягчение влияния кризиса на субнациональные бюджеты.

20 декабря 2008 г. Министерством Финансов Российской Федерации было направлено письмо²⁷ во все субъекты РФ с разъяснениями, касающимися первоочередных мер, которые должны предпринять субъекты в 2009 г. с целью предотвращения возникновения кризисных ситуаций в сфере финансирования расходных обязательств региональных властей. В целом рекомендации Министерства финансов были направлены, прежде всего, на максимально консервативное планирование расходов на 2009 г. с учетом снижения прогнозов по росту налоговых баз (в первую очередь, прибыли предприятий и фонда оплаты труда). При этом особо подчеркивалась нежелательность секвестирования расходов уже в процессе исполнения бюджета.

Следует обратить внимание на то, что в описываемом письме говорится о том, что «в настоящее время Министерством экономического развития Российской Федерации подготавливается уточненный прогноз социально-экономического развития РФ на 2009–2011 гг.» При этом данный прогноз не был утвержден не только в конце 2008 г., но и в первые месяцы 2009 г. Таким образом, осталось не совсем ясным, на какой основе регионы должны корректировать свои бюджетные проектировки. На наш взгляд, субъектам РФ необходимо было дать четкие сигналы о том, что федеральный центр ожидает от них активных мер по адаптации к новым условиям экономического развития, в том числе через использование внутрирегиональной информации для формирования собственного прогноза социально-экономического развития. Это связано, прежде всего, с тем, что спрогнозированные на федеральном уровне макроэкономические показатели в период резких колебаний экономической конъюнктуры могут существенно отличаться от реальных показателей социально-экономического развития в конкретных регионах. В результате осведомленность региональных властей о состоянии дел крупнейших налогоплательщиков на данной территории может обеспечить более обоснованную информационную базу для прогнозирования бюджетных показателей, чем федеральные прогнозы.

Также в описываемом письме был дан ряд конкретных рекомендаций субъектам РФ. Во-первых, указывалось на необходимость использования дополнительных доходов, полученных в 2008 г., не на увеличение финансирования расходов текущего года (как было все предыдущие годы), а на создание резерва финансовых средств на 2009 г. Во-вторых, было особо подчеркнуто, что решение о повышении зарплат работников бюджетной сферы должно проводиться с учетом возможностей бюджетов. При этом повышение зарплат работников федеральных бюджетных учреждений не должно являться ориентиром для принятия аналогичных решений на региональном уровне. В-третьих, в письме отмечалось, что размер дефицита бюджетов субъектов РФ должен планироваться с учетом доступности кредитных ресурсов и возможностей размещения долговых ценных бумаг.

Рассмотрим фактическую ситуацию, сложившуюся с перспективами формирования финансовых резервов региональных бюджетов. Переходящие на 2009 г. остатки, не имеющие целевого назначения и являющиеся источником покрытия дефицитов бюджетов в 2009 г., по данным Минрегиона России, составили около 273 млрд руб. Наибольшие остатки сложились у 7 субъектов Российской Федерации, их доля составляет более 10% от доходов бюджетов, запланированных на 2009 г. в следующих регионах:

²⁷ Письмо Минфина России от 20.10.2008 № 06-03-07 «О рекомендациях по формированию бюджетов субъектов Российской Федерации на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов».

Липецкая, Тверская, Тюменская, Челябинская, Сахалинская области, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа. Такие регионы имеют существенные возможности для компенсации выпадающих доходов 2009 г. Вместе с тем большинство регионов не имеют значительных перешедших на 2009 г. остатков и будут вынуждены существенно сокращать свои расходы уже в первом квартале 2009 г.

Можно выделить три основные причины того, что в конце 2008 г., несмотря на рекомендации Минфина России, в большинстве субъектов Российской Федерации не удалось сформировать значительных финансовых резервов (см. *табл. 24*):

- объективное замедление темпов роста доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в конце 2008 г. В ноябре-декабре 2008 г. общий объем доходов субъектов РФ вырос всего лишь на 5,7% по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. Очевидно, что в начале финансового года большинство субъектов РФ рассчитывало на больший рост доходов в 2008 г. Следовательно, значительных дополнительных поступлений по сравнению с запланированными объемами в конце 2008 г. большинство субъектов РФ не получило;

- инерционность бюджетного процесса. От выполнения многих расходных обязательств субъекты Российской Федерации не смогли своевременно отказаться;

- осознанное нежелание региональных властей сокращать расходы и создавать финансовые резервы. В условиях, когда федеральный центр не обозначил четкую позицию относительно макроэкономического прогноза на 2009 г, а также относительно критериев предоставления регионам экстренной финансовой помощи, некоторые регионы осознанно отказались от существенного сокращения расходов в конце 2008 г. и, соответственно, не смогли создать необходимых финансовых резервов. В ряде случаев это было сделано из-за опасения того, федеральный центр будет оказывать экстренную финансовую помощь лишь тем субъектам РФ, у которых сложились кассовые разрывы (то есть отсутствуют финансовые резервы).

Таблица 24

Группировка регионов России в зависимости от изменения остатков в 2008 г. по сравнению с 2007 г.

	Число регионов	Общая сумма остатков на конец года, млрд руб.
Остатки увеличились	36	33
Остатки сократились	58	101

В результате, если на федеральном уровне за счет Резервного фонда возможно осуществление расходов на уровне 2008 г. на протяжении 1–1,5 лет, то у большинства регионов не будет такой возможности даже в течение одного квартала 2009 г. Большинство регионов в 2008 г. не увеличили свои резервы (остатки), а снизили их по сравнению с 2007 г. Наиболее заметными исключениями из данного правила стали Тюменская область (остатки в 2008 г. выросли на 9%), Пермский край и Челябинская область (прирост по 6%).

В конце 2008 г. были внесены изменения в ряд статей Налогового и Бюджетного кодексов РФ, касающихся доходных источников региональных бюджетов. Во-первых,

были внесены изменения в ст. 284 НК РФ²⁸, посвященную ставкам налога на прибыль. Суммарная ставка снижается с 1 января 2009 г. с 24 до 20%. При этом данное снижение было осуществлено исключительно за счет федеральной составляющей. Дополнительно бюджетам субъектов РФ было передано 0,5% из ставки налога на прибыль. Таким образом, сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 2%, зачисляется в федеральный бюджет (до этого в размере 6,5%); а сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 18%, зачисляется в региональные бюджеты (до этого 17,5%). При этом нижняя граница для региональной ставки налога на прибыль осталась без изменений – 13,5%, что привело к увеличению предельно возможной величины региональной льготы по налогу на прибыль организаций с 4 до 4,5%. Был внесен ряд изменений и в Бюджетный кодекс РФ²⁹. В частности, изменения коснулись ст. 56, определяющей налоговые доходы бюджетов субъектов РФ. С 1 января 2009 г. доходы от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей зачисляются в региональные бюджеты по нормативу 100% (до этого 60%).

Также изменения затронули часть норм, касающихся бюджетных кредитов (ст. 93.2 и 93.3 БК РФ). Во-первых, срок, на который предоставляются бюджетные кредиты, увеличен с одного года до трех лет. Во-вторых, субъектам Российской Федерации, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, до 1 января 2011 г. дано право предоставлять бюджетные кредиты (за счет средств региональных бюджетов) юридическим лицам для целей закупки и доставки топлива в соответствующие субъекты. До этого право предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе иностранным юридическим лицам) было только у Российской Федерации, да и то исключительно за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), а также в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам, и в случаях, установленных главой 15 БК РФ («Внешние долговые требования РФ»). Помимо внесения изменений в ряд статей БК РФ, касающихся бюджетных кредитов, планируется и изменение лимита на общую сумму предоставляемых бюджетных кредитов из федерального бюджета в 2009 г.. В принятом Законе «О федеральном бюджете на 2009 г. и плановый период 2010–2011 гг.» данный лимит установлен в размере 20 млрд руб. Министерство Финансов Российской Федерации планирует увеличить эту цифру по крайней мере до 100 млрд руб. Данная цифра получена исходя из того, что в 2008 г. по данным Минфина России региональные бюджеты привлекли коммерческих кредитов приблизительно на сумму в 150 млрд руб. При этом Министерство ставит перед собой цель частично компенсировать существенное сокращение возможностей регионов привлекать кредитные ресурсы в 2009 г. В дальнейшем, по-видимому, лимит на общую сумму бюджетных кредитов будет еще повышен.

²⁸ Федеральный закон № 305-ФЗ от 30 декабря 2008 г. «О внесении изменений в статью 284 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

²⁹ Федеральный закон № 310-ФЗ от 30 декабря 2008 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон “О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ”».

31 декабря 2008 г. было принято постановление Правительства РФ №1089 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ». На предоставление данного вида субсидий в 2009 г. планируется выделить из федерального бюджета 43,7 млрд руб.

Субсидии предоставляются на софинансирование региональных программ, предусматривающих следующие дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ:

а) опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников);

б) организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения;

в) оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов;

г) содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан.

Следует отметить, что выделение субсидий по четвертому направлению отчасти дублирует другую федеральную программу по софинансированию региональных программ поддержки малого и среднего предпринимательства, на которую предполагается направить из федерального бюджета порядка 10 млрд руб.

Расчет размера субсидии осуществляется по каждому из четырех вышеописанных направлений отдельно в соответствии с формулами, приведенными в правилах предоставления данного вида субсидий.

Следует отметить, что наряду со стандартными требованиями (такими как наличие обоснования необходимости реализации мероприятий, наличие перечня организаций и т.п.) региональная программа должна содержать меры, направленные на сокращение численности привлекаемых иностранных работников.

Рассмотрение региональных программ осуществляется Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Минздравсоцразвития России в 10-дневный срок с даты получения региональной программы готовит по ней экспертное заключение и представляет его в Правительство Российской Федерации. Отбор региональных программ в целях предоставления субсидий осуществляется межведомственной рабочей группой по мониторингу ситуации на рынке труда.

Критериями отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий являются:

а) рост уровня регистрируемой безработицы в субъекте Российской Федерации;

б) рост численности работников организаций субъекта Российской Федерации, находящихся под угрозой массового увольнения (установление неполного рабочего

времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников);

в) наличие в субъекте Российской Федерации градообразующих организаций.

Субсидии предоставляются в соответствии с решением межведомственной рабочей группы на основании соглашений, заключаемых Федеральной службой по труду и занятости с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Уровень софинансирования региональных программ, направленных на снижение напряженности на рынке труда, установлен в размере до 95% за счет субсидии из федерального бюджета.

2.3.3. Проект федерального бюджета на 2009 г. и на период до 2011 г. в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы

Общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты в 2009 г., составляет около 1228 млрд руб. Это в 1,12 раза больше, чем объем средств, фактически выделенных на эти цели из федерального бюджета в 2008 г. притом, что общие расходы федерального бюджета вырастут в 1,19 раза. В результате более медленного роста межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы их доля в расходах федерального бюджета снизится по сравнению с 2008 г.: с 14,5 до 13,6%. Учитывая, что в конце 1990-х годов доля одних только дотаций из ФФП составляла 14% от расходов федерального бюджета, а основные доходные источники в настоящее время сосредоточены в федеральном бюджете, снижение доли межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы в расходах федерального бюджета представляется небеспорным.

Необходимо также отметить, что система межбюджетных трансфертов становится все более сложной и запутанной. В развитых странах, имеющих федеративную форму государственного устройства, как правило, существует 1–3 крупнейших трансферта из федерального бюджета бюджетам территорий и 3–15 более мелких трансфертов. В Российской Федерации согласно проекту бюджета на 2009 г. и на период до 2011 г. насчитывается свыше 130 различных трансфертов (6 в подразделе дотаций, 90 в подразделе субсидий, в том числе федеральные целевые программы и подпрограммы, 26 в подразделе субвенций и 16 в подразделе иные межбюджетные трансферты). Возникает вопрос, эффективна ли такая система. По аналогии с налогообложением, число трансфертов должно быть приемлемо для эффективного администрирования. По 58 направлениям финансирования составляет менее 1 млрд руб., это значит, что для отдельного субъекта Российской Федерации финансирование по ряду направлений может составлять десятки или сотни тысяч рублей. Очевидно, что при целевом характере большинства направлений (субсидии и субвенции) издержки по оценке целевого использования данных средств, не говоря уже об оценке эффективности осуществляемых расходов, могут превысить выгоды от получаемых средств.

На наш взгляд, необходимо провести тщательную ревизию разграничения полномочий между федеральным центром и регионами, с тем, чтобы ряд полномочий целиком закрепить за регионами, а часть полномочий вернуть на уровень Федерации. Следует отметить, что в последнее время пересмотр разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы происходит практически ежегодно, что снижает пред-

сказуемость основных параметров бюджетной системы для региональных и местных властей и негативно сказывается на качестве управления государственными и муниципальными финансами.

В этой связи нецелесообразно вносить значительные изменения в разграничение расходных полномочий в течение бюджетной трехлетки 2009–2011 гг. Вместе с тем необходимо использовать данный период для мониторинга и оценки эффективности действующей системы разграничения полномочий.

Начиная с 2012 г. необходимо предусмотреть возможность пересмотра сложившейся системы разграничения полномочий с целью снизить число делегируемых полномочий, а также закрепить за каждым уровнем власти те полномочия, которые могут быть наиболее эффективно выполнены данным уровнем власти.

Дополнительным способом решения проблемы большого числа незначительных по объему целевых межбюджетных трансфертов и повышения качества управления выделяемыми финансовыми ресурсами является их объединение в блочные трансферты. Суть блочных трансфертов заключается в том, что финансовые ресурсы в рамках одного межбюджетного трансферта можно использовать по нескольким направлениям. При этом уровень власти, из бюджета которого выделяется блочные трансферты, может устанавливать как формулу распределения данных трансфертов, так и условия расходования средств по каждому направлению финансирования. Уровень власти, получающий блочный трансферт, может самостоятельно выбрать пропорции использования выделенных средств по каждому направлению, включенному в блочный трансферт.

Это повысит качество управления государственными и муниципальными финансами за счет максимального учета предпочтений местного населения при реализации общенациональных приоритетов. После 2010 г. представляется целесообразным постепенно заменить значительную часть разрозненных субсидий регионам на блочные межбюджетные трансферты. В связи с высокой степенью дифференциации налогового потенциала и стоимости оказания бюджетных услуг в регионах Российской Федерации на федеральном уровне целесообразно выделение блочных субсидий с учетом бюджетной обеспеченности регионов. Однако прогрессивность выравнивания должна быть существенно ниже, чем при выделении дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов. Предлагается выделять блочные трансферты пропорционально отставанию бюджетной обеспеченности регионов от бюджетной обеспеченности самого богатого региона.

В среднесрочной перспективе представляется целесообразным добиться объединения разрозненных субсидий предпочтительно в один межотраслевой блочный трансферт, чтобы обеспечить реальную, а не декларируемую самостоятельность регионов в использовании данных средств для достижения общественно значимых результатов. Отраслевые субсидии не дают такой возможности, еще больше усиливая опеку федеральных отраслевых министерств над регионами. Нужен межотраслевой подход, при этом:

- сумма субсидии регионам должна определяться по единой методике, учитывающей бюджетную обеспеченность;
- каждое федеральное отраслевое министерство в рамках своей компетенции должно вырабатывать условия расходования средств по своему направлению;

- региональным властям должно быть предоставлено право самостоятельно выбирать направление (отрасль), на какое будут истрачены данные средства.

Основной канал финансовой помощи региональным властям – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из **Фонда финансовой поддержки регионов** вырастет на 13,8% (по сравнению с 2008 г.) и составит 374 млрд руб. Необходимо отметить, что изначально в бюджетных проектировках на 2009–2011 гг. делалась попытка преодолеть тенденцию сокращения доли этого фонда в межбюджетных трансфертах: согласно проекту закона о федеральном бюджете на 2009 г. и на период до 2011 г. доля ФФПР в межбюджетных трансфертах другим уровням бюджетной системы вырастет с 30,0% в 2008 г. до 30,4% в 2009 г., 32,8% в 2010 г. и 35,3% в 2011 г. Однако следует отметить, что первоначальный проект бюджета и окончательное его исполнение существенно отличаются друг от друга. Отраслевым министерствам, как правило, удается пролоббировать повышение размера субсидий и иных межбюджетных трансфертов, тогда как объем ФФПР, определяемый по формуле, остается неизменным в течение финансового года. В результате обозначенная в проекте федерального бюджета тенденция на усиление роли данного канала межбюджетных трансфертов ставится нами под сомнение. Особенно велик риск снижения роли ФФПР в межбюджетных трансфертах во время финансового кризиса. Так, в проекте федерального бюджета 2008–2010 гг. также закладывалось увеличение доли ФФПР в межбюджетных трансфертах с 33,6% в 2007 г. до 35,6% в 2008 г., 38,8% в 2009 г. и 42,7% в 2010 г.. Однако из-за незапланированного роста объемов субсидий увеличения доли ФФПР до обозначенных выше значений в 2007–2008 гг. не произошло. Представляется, что из всех видов межбюджетных трансфертов в долгосрочной перспективе именно ФФПР должен быть отдан приоритет, так как организация этого фонда соответствует лучшей мировой практике, а распределение средств осуществляется в соответствии с относительно прозрачными процедурами. Данный вывод может несколько корректироваться, так как в условиях экономического кризиса может потребоваться предоставление экстренной помощи субъектам РФ. Однако экономический кризис не должен стать поводом для непродуманных изменений наиболее прозрачных и эффективно работающих инструментов межбюджетного регулирования.

Необходимо также отметить, что достижению основной цели распределения дотаций из ФФПР (обеспечить всем регионам сравнительно одинаковую возможность по предоставлению бюджетных услуг) начинает препятствовать попытка достичь иных целей, изначально не присущих данному фонду: повысить финансовую дисциплину региональных властей, избежать резких колебаний в уровне дотаций, стимулировать региональные власти к самостоятельному наращиванию налогового потенциала. При всей важности этих побочных целей попытка решить их все вместе с помощью одного финансового инструмента может привести к тому, что ни одна из перечисленных задач не будет выполнена в полном объеме.

Начиная с 2005 г., **Фонд компенсаций** (далее ФК) объединяет в себе средства на финансирование всех существующих в законодательстве федеральных расходных мандатов, установленных в явном виде. Проект федерального бюджета на 2009 г. и на период до 2011 г. предусматривает определенную стабильность доли ФК в межбюджетных трансфертах другим уровням бюджетной системы (18–20%). Следует отметить, что доля субвенций в межбюджетных трансфертах другим уровням бюджетной системы

остаётся по-прежнему высокой. С одной стороны, стремление федерального центра финансировать свои расходные мандаты является безусловным плюсом для бюджетной системы в целом. С другой стороны, в среднесрочной перспективе целесообразно осуществить проверку эффективности существующего разграничения полномочий и при необходимости:

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

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

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

В части **субсидий** в проекте бюджета на 2009 г. и на период до 2011 г. запланирован значительный рост в 2009 г.: субсидии в 2009 г. вырастут в 1,52 раза по сравнению с объемом, запланированным в проекте федерального бюджета на 2008 г. и на период до 2010 г. – до 482,3 млрд руб. Основными направлениями расходования данных средств в 2009 г. являются:

- Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» – 16,2% общей суммы субсидий;
- субсидии на дорожное хозяйство – 7,3% общей суммы субсидий;
- субсидии на поддержку сельскохозяйственного производства – 14,4% общей суммы субсидий;
- социальная помощь – 7,2% общей суммы субсидий.

Субсидии из федерального бюджета на дорожное хозяйство и Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» имеют высокую социальную значимость для поддержания единства территориального и экономического пространства страны, обеспечения пространственной мобильности населения. Соответствующие обязательства по реализации крупных автодорожных проектов достаточно велики и в большинстве случаев не могут быть профинансированы исключительно за счет региональных (региональных и местных) бюджетов. В этой связи представляется целесообразным сохранить существующие механизмы распределения этих субсидий, которые в целом соответствуют требованиям к подобным инструментам.

Вместе с тем с целью повышения эффективности планирования и использования этих средств необходимо обратить внимание, как минимум, на две особенности выделения субсидий на дорожное хозяйство. Во-первых, необходимо усилить привязку финансируемых через субсидии проектов к общим направлениям и приоритетам территориального развития, развития федеральных и территориальных дорог в регионе, а также к другим механизмам и объемам выделяемой финансовой помощи (решение о выделении субсидий на дорожное хозяйство должно учитывать бюджетную обеспеченность и объемы финансовой

помощи, которую регион получает по другим направлениям). Во-вторых, необходимо ужесточить формальный отбор проектов по критериям социальной и экономической эффективности при подаче заявок на получение финансирования за счет субсидий с учетом возможностей по софинансированию со стороны регионов.

Что касается субсидий на сельскохозяйственное производство, то здесь ситуация существенно иная. Передача на региональный уровень полномочий по поддержке сельскохозяйственного производства приводит к тому, что наиболее активно эта поддержка осуществляется не в тех регионах, где наиболее благоприятны природно-климатические условия, а в тех, где большие финансовые возможности для осуществления подобной политики. Выделение из федерального бюджета средств на сельскохозяйственное производство на принципах софинансирования может усилить данную тенденцию, в частности, привести к поддержке наиболее финансово сильных регионов в «торговых войнах» за сельскохозяйственные рынки с регионами более финансово слабыми. Поэтому эффективность подобных субсидий вызывает серьезные сомнения. Решением данного вопроса является централизация на федеральном уровне субсидий на поддержку сельскохозяйственного производства с минимизацией региональных расходов по данному направлению. Одновременно должна возрасти роль Федерации в софинансировании расходов на социальное развитие села.

Что касается софинансирования социальных расходов, то необходима определенная корректировка этого направления. В частности, целесообразно постепенно отказываться от софинансирования социальной поддержки ветеранов труда, установив, например, переходный период на 5 лет, по завершении которого софинансирование по данному направлению будет отменено. Звание «ветеран труда» продолжает предоставляться в регионах России, причем критерии его предоставления существенно разнятся от региона к региону. Тем самым данное направление социальной поддержки не является объективно обусловленным и справедливым, поэтому софинансирование соответствующих расходов из федерального бюджета в долгосрочной перспективе нельзя признать целесообразным. Вместе с тем начинать процедуру отказа от софинансирования социальной поддержки ветеранов труда во время экономического кризиса представляется социально опасным. Например, социальную поддержку реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, а также тружеников тыла целесообразно осуществлять с федерального уровня. Данные категории льготников возникли в результате решений, принятых высшим руководством страны, а не региональными или местными властями. Поэтому предоставление им социальной помощи должно являться полномочием органов государственной власти Российской Федерации. Однако в соответствии с действующим разграничением полномочий, социальная поддержка данных категорий населения относится к компетенции субъектов Российской Федерации, и для того, чтобы передать эти полномочия на федеральный уровень, потребуется внесение поправок в ряд федеральных законов³⁰. Однако во время экономического кризиса пересмотр разграничения полномочий в сфере социальной политики

³⁰ Закон РСФСР №1107-1 от 26 апреля 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов», Закон Российской Федерации №1761-1 от 18 октября 1991 г. «О реабилитации жертв политических репрессий», Федеральный закон №5-ФЗ от 12 января 1995 г. «О ветеранах», №184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

представляется социально опасным, так как высока вероятность определенных временных трудностей с администрированием данных полномочий. В этой связи в период экономической нестабильности паллиативным решением может стать концентрация финансовых и административных ресурсов федерального центра и региональных властей на выполнении социальных обязательств перед населением.

В качестве общего подхода вызывает сомнение целесообразность выделения незначительных сумм для софинансирования тех или иных региональных полномочий. Очевидно, что незначительные масштабы софинансирования не позволяют предоставить субъектам Федерации существенные дополнительные финансовые средства. В период экономического кризиса к этому добавляется еще и порядок выделения субсидии. Региональные власти в большинстве случаев должны заранее произвести те или иные расходы, и лишь затем федеральный центр компенсирует часть (в большинстве случаев 50%) этих расходов. Во время экономического кризиса данный подход должен быть измен³¹. Уровень софинансирования субсидии со стороны субъекта Федерации в условиях кризиса должен быть предельно низким. При этом выделение средств должно осуществляться не по факту произведенных расходов (в настоящее время субсидии фактически являются компенсацией ранее произведенных расходов), а в соответствии со сводной бюджетной росписью.

В заключение следует отметить, что экономический кризис не только представляет для системы межбюджетных отношений определенные риски, но и открывает возможности для повышения ее эффективности. Основными рисками для системы межбюджетных отношений являются: 1) увеличение роли дискреционных межбюджетных трансфертов, выделяемых на неформализованной основе и создающих отрицательные стимулы для фискального поведения региональных властей, 2) непродуманное изменение наиболее прозрачных и эффективных инструментов межбюджетного регулирования с целью их адаптации к изменившимся условиям, 3) восполнение потерь доходов бюджетов субъектов Российской Федерации за счет снижения доходной базы местных бюджетов (с помощью перераспределения доходных источников или расширения практики использования отрицательного трансферта). Основной возможностью для повышения эффективности системы межбюджетных отношений является радикальное сокращение числа направлений предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации с одновременным увеличением объемов оставшихся субсидий и концентрация их на решении 3–4 наиболее важных первоочередных для регионов задач. Вероятность принятия подобного решения существенно возрастает в условиях снижения доходов федерального бюджета и необходимости финансирования первоочередных расходов региональных бюджетов.

2.4. Налоговая политика в условиях кризиса

При определении направлений налоговой политики на ближайшие годы необходимо одновременно принимать во внимание, как долгосрочные задачи развития экономики, так и те проблемы, которые возникли в середине 2008 г. в связи с углублением мирового экономического кризиса и началом развития кризисных процессов в России.

³¹ См. Силуанов А.Г. Конференция «Экономика мегаполисов и регионов» – <http://www1.minfin.ru/ru/official/index.php?id4=6882>

При этом нельзя не учитывать те задачи по совершенствованию российской налоговой системы, которые были осознаны, но не решены в течение последних лет.

Основные результаты в области налоговой реформы, достигнутые в 2000-е годы, заключаются в радикальном улучшении структуры налоговой системы, дизайна и техники взимания основных налогов. Проведенные реформы позволили резко повысить нейтральность, справедливость и эффективность налоговой системы. Речь идет, прежде всего, о ликвидации оборотных налогов, введении плоского подоходного и регрессивного социального налога, ликвидации льгот по налогу на прибыль при снижении его ставки, совершенствовании взимания налога на добавленную стоимость, обеспечении необходимой прогрессивности налоговой системы по уровню конъюнктуры мировых рынков сырья и энергоносителей за счет налога на добычу полезных ископаемых и экспортных пошлин.

Тем не менее многие вполне очевидные мероприятия в области налоговой реформы по тем или иным соображениям не были реализованы. Здесь следует отметить переход к единой ставке налога на добавленную стоимость, рост прогрессивности подоходного налогообложения за счет увеличения стандартного вычета, введение механизма индексации шкалы единого социального налога, сближение базы подоходного и социального налогов, введение налога на недвижимость, совершенствование специальных налоговых режимов для малого бизнеса и сельскохозяйственных производителей с тем, чтобы налоговые преференции получали лишь четко очерченные целевые группы налогоплательщиков.

Не были последовательно осуществлены и меры по совершенствованию налогового администрирования, среди которых – изменение процедур налоговых проверок с целью уменьшения административного давления на предприятия, меры по обеспечению уплаты налоговых обязательств, включая приостановление операций по счетам и арест имущества налогоплательщика, которые должны стать не повседневными, а крайне редко применяемыми инструментами налогового администрирования. К числу полностью проработанных, но не реализованных мер относятся создание инструментов эффективного контроля за трансфертным ценообразованием, института консолидированного налогоплательщика и налогообложения доходов контролируемых иностранных компаний.

Большая часть необходимых, но неосуществленных до настоящего времени мер отмечена в соответствующем разделе Концепции долгосрочного развития до 2020 г. Однако в долгосрочном периоде перед Россией стоят проблемы, подходы к решению которых в настоящее время еще до конца не проработаны и требуют обсуждения и оценки. Здесь следует отметить, по крайней мере, две проблемы. Во-первых, демографические тенденции приведут к существенному старению населения и необходимости изыскания дополнительных ресурсов в размере около 4% ВВП для финансирования пенсий на социально приемлемом уровне. Во-вторых, структурная перестройка российской экономики в долгосрочном периоде тесно связана с отменой экспортных пошлин, наличие которых означает субсидирование отечественных потребителей сырья и энергоносителей. Наряду со сказанным, очевидно, что развитие экономического кризиса в Российской Федерации изменило повестку дня налоговой реформы: некоторые меры становятся более актуальными, а некоторые целесообразно отложить на будущее.

2.4.1. Международный опыт налоговой политики³²

Распространение в течение 2008 г. финансового кризиса, начавшегося в США, на другие страны мира, возникновение кризисных явлений в реальном секторе привели к тому, что многие страны начали применять или рассматривают возможность применения антикризисных программ, направленных на смягчение неблагоприятного влияния кризиса. Эти программы дополняют традиционные противочиклческие меры фискальной политики, которые в большей или меньшей степени включаются автоматически.

1. Меры налоговой политики представляются наиболее часто встречающимся ответом на кризис среди рассмотренных нами стран. Для налогов с корпораций изменения включают следующее:

- сокращение налоговых ставок и отказ от повышения налоговых ставок (Канада, Венгрия);
- ускоренная амортизация, включая разовое полное или частичное отнесение на затраты стоимости амортизируемого имущества (Канада);
- определенные налоговые освобождения для целевых инвестиций и определенных видов доходов (Франция, Великобритания);
- скидки и кредиты для целевых инвестиций и для создания рабочих мест (Франция, Великобритания);
- расширение возможностей для принятия убытков для целей налогообложения (США);
- ограничения на принятие в целях налогообложения расходов на вознаграждения руководству компаний (США);
- отмена стимулов аутсорсингу (США).

Что касается НДС, используются два инструмента:

- ускорение реформы НДС в части движения к налогу на потребление (Китай, Индия);
- сокращение ставок налога (Китай, Евросоюз, Великобритания).

Ясно, что данные меры часто используются в дополнение целевым расходам для стимулирования конкретных фирм или секторов экономики. Соответственно представляется, что указанные изменения направлены на поддержку тех секторов экономики, которые не выигрывают прямо от программ целевых расходов. Создание рабочих мест или сокращение временных увольнений является одной из очевидных целей, когда рассматривается природа предоставления налоговых кредитов или расширения налоговых стимулов.

2. Малый бизнес является важным сектором с точки зрения создания рабочих мест и роста инвестиций. При этом многие налоговые льготы и стимулирующие программы нацелены на крупные предприятия в банковской, финансовой и производственной сферах (например, производство автомобилей). Таким образом, программы, разработанные непосредственно для малого бизнеса, стали более распространены, как ответ на кризис с целью обеспечения более широкой поддержки стороны предложения в экономике.

Можно выделить четыре типа изменений в области налога на доходы, которые были приняты в ответ на кризис:

- снижение налоговых ставок и/или отсрочка повышения налоговых ставок (Канада, Великобритания);

³² Материалы по международному опыту налоговой политики в условиях современного экономического кризиса предоставлены М. Алексеевым и Р. Конрадом.

- налоговые инвестиционные кредиты: малые и средние предприятия могут получить специальные налоговые кредиты инвестициям, такие как, например, канадский кредит для определенных видов научной деятельности;
- ускоренная амортизация и разовое списание на расходы амортизируемого имущества (Канада, США): эти страны недавно расширили возможности для применения разового списания на расходы амортизируемого имущества малыми и средними предприятиями путем увеличения порога, для которого оно может применяться. Кроме того, в США приняли 50%-е разовое списание на расходы для определенных активов, введенных в эксплуатацию после наступления кризиса;
- смягчение стандартов для налоговой задолженности (США, Великобритания). Правительства отвечают на рост налоговой задолженности в результате кризиса, смягчением стандартов сбора налоговой задолженности. Это включает сокращение штрафов, иногда до нуля, и пеней по налоговой задолженности. Такие изменения предназначены для малых и средних предприятий, потому что крупные предприятия зачастую сформировали резервы на уплату налогов и должны сохранить возможность платить налоги в прежнем режиме. Кроме того, крупные предприятия обычно имеют большую возможность получить займы, чем мелкие и средние предприятия.

Два основных типа изменений касаются НДС:

- снижение ставок (Китай, Великобритания): фиксированные пониженные ставки при упрощенном порядке уплаты НДС (без права вычета входящего НДС) – стандартная программа для малого бизнеса в Евросоюзе – были сокращены как для сельского хозяйства, так и для других секторов. В Китае также были сокращены ставки НДС для малых и средних предприятий;
- увеличение порогов: пороги, при превышении которых требуется заполнение налоговой декларации, использовались, чтобы освободить малые и средние предприятия от регистрации налогоплательщиками НДС. Эти пороги среди прочих стран были повышены в Индии (для косвенного налога).

3. Изменения в налогообложении физических лиц.

В рассмотренных странах стимулы предприятиям превалировали над изменениями в налогообложении физических лиц, или, возможно, изменения в налогообложении физических лиц были не столь масштабными, как стимулы для предприятий.

Изменения в налогообложении физических лиц направлены на стимулирование определенных действий, таких как приобретение жилья, а также на обеспечение более высоких посленалоговых доходов потребителей. Значимые изменения включают следующее:

- рост налоговых освобождений физическим лицам (Канада, Великобритания);
- рост сумм, которые можно разместить на освобождаемых от налога сберегательных счетах (Канада, США);
- сокращение или отмена взысканий за преждевременное снятие средств с пенсионных счетов (Канада, США);
- стимулы физическим лицам для приобретения жилья (Китай, Великобритания, США);
- отказ от налогообложения списанных долгов (Великобритания, США);
- сокращение ставок НДС для потребительских товаров длительного пользования (Индия);
- смягчение правил принудительного изъятия для пенсионных сбережений (США);

- выделение средств нижестоящим уровням власти, необходимых для сокращения темпов увеличения налогов на имущество (США).

2.4.2. Некоторые теоретические соображения, касающиеся эффективности контрциклического налогового стимулирования экономической активности

Важный вопрос, на который следует ответить при разработке программы антикризисных мер в налоговой области, касается соотношения правил и дискреционных решений.

Дискреционную контрциклическую налоговую политику в период экономического кризиса, заключающуюся в снижении налоговых ставок и предоставлении различного рода льгот, как известно, критикуют за то, что при ее осуществлении неизбежно возникает отставание в диагностике нужного момента для реализации соответствующих мер. Процесс разработки и принятия необходимых мер также требует дополнительного времени и, наконец, существует определенный временной лаг между принятием мер и возникновением эффекта от их реализации, связанного с изменением поведения экономических агентов.

Все эти временные лаги приводят к тому, что налоговые послабления, призванные помочь экономическим агентам в период рецессии, начинают действовать тогда, когда необходимость в них уже ослабла или перестала иметь место, т.е. в период оживления или подъема. В результате, меры вместо противочиклических могут превратиться в проциклические. Одновременно, часто политические соображения противодействуют отмене мер, первоначально задумывавшихся как временные, когда необходимость в них отпадает.

Правила налоговой политики, обсуждаемые в связи с очевидными недостатками дискреционных решений, представляют собой определенным образом формализованные обязательства государства осуществлять те или иные меры в налоговой области при наличии определенных экономических условий. Так, в 2000 г. после принятия среднесрочной программы социально-экономического развития достаточно последовательно реализовывалось широко продекларированное правило, согласно которому в условиях экономического роста государство последовательно снижало нефтяные налоговые доходы бюджета (структурную составляющую налоговых доходов). Очевидно, что такая политика была проциклической и в настоящее время, когда нефтяные доходы бюджета резко сократились, создала финансовые проблемы, вызванные низким уровнем структурных нефтяных доходов при высоком уровне государственных расходных обязательств.

Помимо подобных правил, которые, если применять, то следует сделать контрциклическими, речь должна идти, о встроенных стабилизаторах в российской налоговой системе. Как было отмечено выше, российская налоговая система обладает свойством прогрессивности по мировым ценам на нефть: при высокой конъюнктуре мировых рынков сырья и энергоносителей эффективная ставка налоговых изъятий высокая, при снижении мировых цен на сырье и энергоносители эффективная ставка уменьшается. Это достигается как за счет законодательно утвержденных правил налогообложения добычи сырья и энергоносителей, так и за счет нелинейного изменения базы налога на прибыль и подоходного налога при изменении условий внешней торговли. Кроме того,

подоходное налогообложение, независимо от характеристик его прогрессивности, является автоматическим стабилизатором экономической динамики, т.к. снижает масштабы реакции выпуска на изменение совокупного спроса, т.е. уменьшает величину мультипликатора автономных расходов.

Известно, что стимулирующая налоговая политика, сводящаяся к снижению налоговых ставок и введению налоговых льгот, при некоторых условиях должна приводить к росту совокупного спроса, увеличению предложения труда, снижению затрат предприятий на рабочую силу, увеличению инвестиционного спроса. Однако снижение налогов при неизменности расходов государства ведет к увеличению бюджетного дефицита, который должен быть профинансирован за счет наращивания государственного долга. Это может привести к росту процентных ставок и, в результате, к сокращению инвестиций и затруднению экономического роста. Для переходной экономики особенно в условиях нестабильности мировой финансовой системы значительное наращивание государственного долга представляется малореалистичным, поэтому значительное снижение налогов может привести к необходимости финансирования дефицита бюджета за счет эмиссии Центрального банка³³, что вызовет, особенно после исчерпания внешних резервов высокую инфляцию, неопределенность динамики валютного курса, т.е. подрыв предпосылок долгосрочного экономического роста.

Соответственно, при разработке стимулирующих налоговых мер главным условием должно быть то, чтобы реализация таких мер не вызвала серьезного увеличения бюджетного дефицита, которое невозможно профинансировать без резкого увеличения процентных ставок и эмиссии Центрального банка. Конкретные налоговые новации должны быть согласованы с бюджетными проектировками, основанными на пессимистичном макроэкономическом прогнозе, характеризующимся низким уровнем мировых цен на сырье и энергоносители (цена на нефть не выше 30 долл. за баррель) и низкими темпами роста мировой экономики в 2009–2010 гг. (от нуля до 1% в год).

Консервативный подход к бюджетному планированию не должен (или должен в небольшой мере) учитывать возможность роста налоговых поступлений при введении налоговых послаблений за счет действия налогового мультипликатора. Дело в том, что, во-первых, исходя из теоретических соображений, налоговый мультипликатор меньше, чем мультипликатор государственных расходов, поскольку часть дохода, вызванного снижением налогов, сберегается, а прирост государственных расходов полностью увеличивает совокупный спрос, во-вторых, эмпирические оценки величины мультипликаторов фискальной политики достаточно ненадежны. Аналогично учету в бюджетном планировании обратных связей между снижением налогов, ростом сово-

³³ Финансирование дефицита бюджета за счет средств Резервного фонда в краткосрочной перспективе аналогично финансированию за счет прямых кредитов Правительству со стороны Центрального банка. При этом Центральный банк может придерживаться политики квазификсированного курса рубля и, соответственно, стерилизовать эмиссию путем валютных интервенций, используя накопленные внешние резервы. В таком случае воздействие дефицита бюджета на инфляцию будет ограничиваться влиянием на инфляционные и девальвационные ожидания экономических агентов, которые будут усиливаться по мере снижения валютных резервов. Альтернативной политикой Центрального банка может быть политика плавающего валютного курса, тогда Центральный банк не расходует валютные резервы. Однако в этом случае финансирование дефицита бюджета будет приводить к росту инфляции и падению валютного курса рубля.

купного спроса следует быть крайне осторожным при учете воздействия налоговой политики на уровень производства со стороны предложения.

Сторонники стимулирования производства налоговыми мерами обосновывают эффективность такого рода действий механизмом кривой Лаффера, предполагающим, что путем снижения налоговых ставок могут быть созданы условия роста инвестиций и предложения труда. Однако механизм, основывающийся на кривой Лаффера, не находит эмпирического подтверждения, что объясняется, по-видимому, тем, что налоговые ставки на практике не так высоки, как предполагается моделью Лаффера, т.е. устанавливаются в таком диапазоне, что их снижение не приводит к росту налогов.

Исследования результатов фискальной политики, основывающейся на стимулировании спроса, также не показывают однозначных результатов, подтверждающих ее эффективность. Это объясняется тем, что действие механизма мультипликатора совокупного спроса требует выполнения ряда предпосылок, которые далеко не всегда имеют место на практике.

Стимулирование совокупного спроса путем снижения подоходного налога предполагает, что сокращение налога вызывает увеличение личного потребления, что, в свою очередь, вызывает рост производства вслед за увеличением спроса. Однако рост производства при увеличении спроса может произойти, если наряду с наличием факторов производства (незагруженных мощностей, незанятой рабочей силы, неиспользуемых природных ресурсов) цены на эти факторы не слишком высоки, а применение факторов достаточно эффективно. Однако такая предпосылка не всегда выполняется. В силу этого инвесторы могут пессимистично оценивать перспективы экономической конъюнктуры, и уровень инвестиций будет оставаться низким. Поэтому увеличение совокупного спроса может не вызывать расширение производства, повышение эффективности факторов и рост производственных возможностей экономики.

Важные причины, ограничивающие действенность мер по повышению спроса за счет снижения подоходного налога, вытекают из теоретических соображений о том, что распределение дохода между потреблением и сбережениями не определяется текущим уровнем дохода и краткосрочной склонностью к потреблению. Величина потребления и сбережения может определяться величиной постоянного дохода, представляющего собой сглаженный уровень дохода за ряд лет или даже за весь жизненный цикл человека. Поэтому налоговые послабления могут не приводить к прогнозируемым последствиям. В то же время, если индивидуум не может для выбора оптимального для него уровня потребления прибегнуть к получению кредита, то временное снижение подоходного налога может, смягчив ограничение по ликвидности, вызвать рост потребления.

Выводы, вытекающие из рикардианской эквивалентности налогового и долгового финансирования государственных расходов, говорят о том, что индивидуум может не реагировать на повышение своего дохода в результате снижения налога. Это объясняется тем, что индивидуум предполагает, что в будущем для возврата прироста государственного долга, вызванного снижением налога, государство прибегнет к повышению налогового бремени. Для компенсации этого будущего роста налоговой нагрузки индивидуум вынужден в настоящее время сберегать доход, вызванный снижением налога в настоящее время.

Временное снижение косвенных налогов для стимулирования совокупного спроса (как общих налогов на потребление, так и акцизов на отдельные виды товаров) может иметь более сильное воздействие на потребление, чем временное снижение подоходного налога. Это объясняется тем, что временное снижение подоходного налога вызывает незначительное увеличение постоянного дохода или дохода в течение жизненного цикла потребления. Временное снижение косвенного налога вызывает изменение относительной цены настоящего и будущего потребления, в результате чего возникает не только эффект дохода, но и эффект замещения будущего потребления настоящим, действующего в том же направлении.

Однако эффективность снижения косвенных налогов в течение экономического спада ограничена тем, что потребители меняют свое поведение до снижения соответствующего налога и после его повышения. Спрос на облагаемые налогом товары снижается в период от момента, когда становится известно о планировании подобной меры, до момента снижения налога, и в период после повышения налога, поскольку покупки переносятся на то время, когда налог снижен. Кроме того, следует учитывать, что эффект от снижения косвенных налогов зависит от соотношения эластичностей спроса и предложения на товары, а также условий конкуренции. Так, в ситуации совершенно эластичного предложения, когда продавцы стремятся реализовать весь потенциально возможный объем товара по старой цене, снижение налога приведет к снижению цен для потребителей и росту объемов выпуска и потребления. В условиях неэластичного спроса выгоды также достанутся потребителям, однако объемы выпуска товара после снижения налога не изменятся. В промежуточной ситуации выгоды будут распределены между потребителями и производителями.

Снижение налога на прибыль предприятий также может привести к росту потребительского спроса в той мере, в какой вырастут доходы собственников (при распределении прибыли) или их богатство (за счет роста объема нераспределенной прибыли) собственников предприятий в результате снижения налога. Однако для собственников предприятий такой эффект не следует переоценивать вследствие существования эффекта «корпоративной вуали», препятствующей реалистичной оценке собственниками предприятий изменений в их финансовом положении. Для работников такой эффект возможен при условии переложения налога на них, однако в современных условиях, увеличение оплаты труда при снижении налога на прибыль маловероятно. Эффект снижения налога на прибыль скорее всего будет мал, так как в условиях кризиса прибыль предприятий сильно уменьшается.

Стимулирование инвестиций в рамках налоговой политики осуществляется путем использования таких инструментов как инвестиционный налоговый кредит, понимаемый как уменьшение суммы налоговых обязательств на определенную долю от величины осуществляемых инвестиций, ускоренная амортизация, снижение ставки налога на прибыль. Теоретически с помощью подобных мер можно увеличить уровень инвестиций, намечаемый предприятиями к осуществлению при некотором уровне процентных ставок.

Применение инвестиционного налогового кредита, как временной противочиклической меры обладает теми же негативными свойствами, что и снижение косвенных налогов для стимулирования потребительского спроса: она вызывает снижение инвестиционной активности в ожидании принятия этой меры и после ее отмены, создавая неритмичность в процессе инвестирования. Аналогично снижению налоговой ставки

действует механизм ускоренной амортизации, если он применяется как временная мера. Если же инвестиционный налоговый кредит и ускоренная амортизация используются как постоянные меры стимулирования инвестиций, то важно понимание того, что они являются проциклическими, уменьшая предельную ставку налога на прибыль в период подъема, когда инвестиции растут, и увеличивая в период кризиса, когда инвестиции падают. Таким образом, в течение кризиса прибыль предприятий облагается по более высоким эффективным ставкам.

При оценке действенности снижения ставки налога на прибыль с точки зрения роста инвестиционной активности следует учитывать, что налог на экономическую прибыль нейтрален к инвестиционным решениям, поскольку снижение налоговой ставки пропорционально уменьшает предельные издержки и предельный доход от осуществления инвестиционных проектов. Однако это правильно только при наличии возможности финансирования инвестиций за счет займов в условиях низкой инфляции при соответствии норм налоговой амортизации нормам экономической амортизации. Если же банки рационализируют кредиты, что всегда имеет место на практике и особенно сильно проявляется в условиях кризиса, то снижение налога на прибыль, смягчая ограничение на ликвидность, может способствовать увеличению инвестиций. В то же время налоговые меры, основанные на послаблениях при налогообложении прибыли, затрагивают тех налогоплательщиков, у которых есть прибыль, т.е. тех, которые в кризисный период меньше других нуждаются в помощи государства.

Еще раз отметим, что, если налоговые стимулы для инвестиций предоставляются за счет увеличения государственных заимствований или эмиссионного финансирования, то вряд ли можно ожидать соответствующего отклика предприятий. В первом случае рост государственных заимствований приводит к увеличению процентных ставок и соответствующему удорожанию финансовых ресурсов для предприятий (эффект вытеснения частных инвестиций государственными расходами). Во втором случае налоговое стимулирование роста может привести к нарушению макроэкономической стабильности, к параличу кредитной системы, непредсказуемости динамики процента, валютного курса, относительных цен факторов производства и тем самым к невозможности осуществления сколько-нибудь долгосрочных инвестиционных планов.

Стимулирование развития производства и сокращения безработицы налоговыми инструментами может осуществляться путем снижения затрат предприятий на рабочую силу за счет снижения социального налога. По-видимому, подобная мера может быть только временной, поскольку в перспективе вследствие долгосрочной несбалансированности пенсионной системы предстоит повышение уровня налогообложения труда (в противном случае необходимо будет увеличивать финансирование пенсий за счет других налогов, отходя от страховых принципов организации пенсионной системы). В краткосрочной перспективе могут быть приняты меры по временному снижению социального налога, так как это позволит снизить относительную цену труда и таким образом повысить спрос на труд. Особо следует отметить меры по снижению социальных отчислений для работников, получающих низкие зарплаты, что является средством борьбы с безработицей среди бедных слоев населения. Тем не менее, как и в случае использования мер, направленных на повышение спроса в экономике и, тем самым, на сокращение безработицы, при снижении социального налога нельзя быть уверенными в

том, что предприятия воспользуются снижением налога для расширения производства и занятости, а не для выплаты дивидендов или создания резервов.

2.4.3. Необходимые меры в области налоговой политики в Российской Федерации

Сказанное выше говорит о том, что из всего спектра инструментов стимулирующей налоговой политики, которые могли бы быть реализованы в настоящее время для смягчения кризисных процессов, целесообразно осуществлять те меры, которые, во-первых, рационально использовать при любом уровне экономической конъюнктуры, т.е. их не придется отменять на этапе экономического подъема (это касается введения налоговых льгот и стимулов), и, во-вторых, те, которые повышают стабилизационные свойства налоговой системы.

*Налогообложение отдельными налогами*³⁴

Ниже пункты 1–3 представляют собой меры стимулирующего характера, которые не являются временными и не требуют отмены при начале экономического подъема. В остальных пунктах перечислены меры, повышающие уровень нейтральности, справедливости и эффективности налоговой системы.

1. Увеличение необлагаемого минимума при подоходном налогообложении. При увеличении «универсального» стандартного налогового вычета с 400 рублей до 4330 рублей (величина МРОТ на 1 января 2009 г.) с одновременным повышением порогового значения накопленного дохода с 40 000 рублей до 52 000 рублей. Выпадающие доходы по НДФЛ составят в условиях 2009 г. порядка 7% от общего объема поступлений (0,25% ВВП). Если увеличить «универсальный» стандартный налоговый вычет с 400 рублей до 1/2 МРОТ (2165 рублей), не меняя при этом пороговое значение накопленного дохода (40 000 рублей), то выпадающие доходы по НДФЛ составят в условиях 2009 г. порядка 2,5% от общего объема поступлений (0,09% ВВП).

2. Введение необлагаемого минимума для социального налога или введение пониженной ставки для доходов, близких к минимальному размеру оплаты труда. Если ввести необлагаемый минимум по ЕСН, аналогичный «универсальному» стандартному налоговому вычету по НДФЛ (4330 рублей) с таким же значением пороговой заработной платы (52 000 рублей), потери поступлений составят около 0,5% ВВП. При введении необлагаемого минимума на уровне 1/2 МРОТ при установлении пороговой заработной платы на уровне 40 000 рублей, потери составят 0,18% ВВП в условиях 2009 г.

³⁴ В данном разделе приведены предложения, неоднократно обсуждавшиеся в работах ИЭПП. См., например, Золотарева А., Киреева А., Корниенко Н. Налоговое администрирование. Основные итоги реформы. М.: ИЭПП, 2008; Е. Шкробела. Налогообложение малого бизнеса в России: проблемы и перспективы решения. М.: ИЭПП, 2008; Анисимова Л., Малинина Т., Шкробела Е. Налог на прибыль организаций: основные проблемы и направления совершенствования. М.: ИЭПП, 2008; Синельников-Мурылев С., Соколов И., Трунин И. Исследование основных тенденций развития системы косвенного налогообложения в России в 2000–2007 гг. М.: ИЭПП, 2008; Анисимова Л. и др. Реформа налогообложения доходов населения в России: результаты 2000–2007 гг. М.: ИЭПП, 2008.

3. Предоставление региональным органам власти право резкого повышения прогрессивности транспортного налога – повышение ставок на мощные автомобили.

4. Введение единой ставки НДС на уровне, обеспечивающем неизменность доходов бюджета (16–17%). Переход на единую ставку будет способствовать упрощению администрирования, но снизит прогрессивность распределения налога по доходным группам населения (в предпосылке переложения налога на потребителей), поскольку именно для населения с низкими доходами в потребительской корзине относительно большая часть расходов приходится на продукты первой необходимости, медикаменты, продукцию сельского хозяйства и пр. Компенсация потерь таких групп населения должна быть обеспечена за счет соответствующих расходов бюджета. Разумеется, следует учитывать тот факт, что относительно бедные слои населения значительную часть товаров первой необходимости покупают у мелких торговцев и на рынках, где НДС практически не платится.

5. Повышение эффективности налога на прибыль организаций: совершенствование определения и учета документально подтвержденных и необходимых для ведения бизнеса расходов, переход к годовому отчетному периоду. Целесообразно установление льготного порядка налогообложения некоммерческих организаций, включая бюджетные, совершенствование применения спецрежимов.

6. Меры по совершенствованию налогообложения операций с ценными бумагами, налогообложение банков, процентных доходов. Эти меры включают для юридических лиц урегулирование налогообложения налогом на прибыль организаций и налогом на добавленную стоимость депозитарных расписок, свопов и других финансовых инструментов; уточнение в налоговом законодательстве порядка определения рыночной цены ценной бумаги в случае ее реализации, в том числе при реализации через международные электронные системы; уточнение порядка налогового учета по операциям с ценными бумагами и финансовыми инструментами, в частности, порядка создания резервов под обесценение ценных бумаг, переоценки требований и обязательств по срочным сделкам, методы учета выбытия ценных бумаг, ведение налогового учета в разрезе соответствующих видов контрактов; уточнение порядка налогообложения операций РЕПО и операций займов ценными бумагами, порядка налогового учета хеджирования. Для физических лиц необходимо обеспечить урегулирование вопроса налогообложения материальной выгоды от приобретения имущественных прав или финансовых инструментов срочных сделок; расширение перечня финансовых инструментов срочных сделок и перечня базисных активов по финансовым инструментам; предоставление права физическим лицам переносить убытки от операций с ценными бумагами, финансовыми инструментами срочных сделок, имущественными правами на будущие периоды по аналогии с механизмами, действующими для юридических лиц.

7. Совершенствование системы налогообложения добычи нефти: расширение и совершенствование применения механизма налоговых каникул по НДС либо применение понижающих коэффициентов к ставке налога (добыча на различных участках континентального шельфа, разработка мелких нефтяных месторождений); рассмотрение вопроса о снижении предельной ставки вывозной таможенной пошлины на нефть; подготовка и введение налога на дополнительный доход при добыче углеводородов на новых месторождениях.

8. Изменение системы налогообложения добычи природного газа: построение ставки НДС, взимаемого при добыче природного газа, по аналогии с НДС при добыче нефти – в зависимости от цены на газ на внутреннем рынке при наличии необлагаемого налогом минимума; дифференциация ставки НДС в зависимости от условий добычи – применение понижающего коэффициента к ставке налога для газовых месторождений с высокой степенью выработанности запасов, налоговые каникулы или понижающие коэффициенты для новых месторождений в неосвоенных регионах и на континентальном шельфе; в долгосрочной перспективе – переход к налогообложению дополнительного дохода.

9. Создание эффективной системы налогообложения недвижимости, включающее создание кадастра объектов недвижимости в сжатые сроки; разработку методики массовой оценки недвижимости на основе данных кадастра; повышение полномочий региональных и местных властей в области налогообложения недвижимости при условии установления высокого необлагаемого минимума в период кризиса.

10. Неповышение налоговой нагрузки на малые предприятия путем сохранения корректирующих коэффициентов индексации базовой доходности по единому налогу на вмененный доход. Замена снижения ставки упрощенного налога на возврат части налога, уплаченного малым предприятием за период (2007–2008 гг.)³⁵.

Совершенствование налогового администрирования

1. Снижение на период кризиса (например, на 2009–2010 гг. размеров пени и штрафов).

2. Создание эффективной системы контроля за трансфертным ценообразованием с целью недопущения использования этого инструмента для минимизации налоговых обязательств. Следует принять разработанные законопроекты о поправках к статьям 20 и 40 Налогового кодекса, одновременно с введением института консолидированной отчетности по налогу на прибыль организаций.

3. Повышение нейтральности налога на добавленную стоимость: совершенствование процедур исчисления и возмещения налога.

4. Продолжение работы по ограничению прав проверяющих органов при проведении проверок путем реализации следующих мер:

- уточнение оснований и порядка применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, таких как осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов и изъятие вещей и документов путем внесения поправок в УПК и в главу 27 КОАП;
- сокращение сроков и частоты проведения налоговых проверок малых предприятий (до 1 месяца и не чаще чем 1 раз в год) без права приостановления или продления иначе как с санкции вышестоящего налогового органа;
- переход к планированию налоговых проверок на основе системы оценки риска уклонения от налогообложения, применяемой независимо от усмотрения сотрудников

³⁵ Принятые меры по разрешению снижения ставки упрощенного налога до 5% создают предпосылки для ухода малого бизнеса, использующего наемных сотрудников, в тень, поскольку в этом случае выгодной оказывается выплата заработной платы работником наличными деньгами из дохода малого предпринимателя.

налоговых органов, со снижением числа ежегодно проверяемых предприятий до величины не более 5–10% от общего числа;

- установление запрета на принудительное исполнение решений о привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения в случае его обжалования в судебном порядке (в определенный срок с момента вынесения решения вышестоящим налоговым органом). Приостановление исполнения решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения должно применяться на период вплоть до вступления в силу решения суда;
- создание пунктов распространения среди предпринимателей актуальной информации об их правах, о правах органов государственной власти и местного самоуправления при проведении проверок.

5. В отношении налогового администрирования для малых предприятий следует осуществить отмеченные ниже меры при одновременном усилении контроля за сделками между малыми предприятиями, аффилированными между собой или с крупным бизнесом (предприятия аффилированные с крупным бизнесом не должны считаться малыми), и контроля за тем, чтобы поставляемые малыми предприятиями товары или оказываемые услуги не были фиктивными или поставляемыми по трансфертным ценам. Следует упростить процедуры администрирования и уплаты налогов и сборов (взносов) для предприятий, использующих упрощенную систему налогообложения или систему налогообложения в виде налога на вмененный доход, и ликвидировать необходимость обращения малых предприятий по вопросам постановки на учет, декларирования и уплаты налогов и сборов (взносов) во внебюджетные фонды и куда-либо еще кроме налоговой инспекции путем:

- отмены необходимости непосредственной постановки на учет малых предприятий во внебюджетных фондах с обеспечением передачи в них соответствующих сведений непосредственно из налоговой инспекции, в том числе и для предприятий, использующих наемных работников;
- обеспечения подачи единственной декларации по итогам налогового периода и отмены необходимости декларирования (сверки) сведений во внебюджетных фондах;
- объединения уплачиваемых социальных взносов в различные фонды в одном платеже, отказа от отдельной уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и единого социального налога (авансовых платежей по налогу);
- ликвидации необходимости платежа взносов на обязательное пенсионное страхование и последующего их зачета при уплате упрощенного налога или налога на вмененный доход и введения прямого перечисления взносов из ФНС России в Пенсионный фонд после уплаты налога предприятием или предпринимателем;
- разрешения возможности уплаты налога на добавленную стоимость малыми предприятиями, применяющими специальные налоговые режимы, путем введения системы добровольной регистрации по НДС (предусмотрев меры по противодействию уклонению), для исключения ситуаций потери конкурентных преимуществ малыми предприятиями, при приобретении продукции которых нельзя принять НДС к зачету.
- для малых сельскохозяйственных предприятий целесообразно введение специального налогового режима для товарных личных подсобных хозяйств (путем использования системы патентов в едином сельскохозяйственном налоге).

2.5. Российские финансовые рынки

2.5.1. Рынок государственных ценных бумаг

По итогам 2008 г. объем государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженный в государственных ценных бумагах, вырос примерно на 13,82% – с 1248,85 до 1421,44 млрд руб. (в долях ВВП произошло незначительное увеличение долга – с 3,79 до 4,05% ВВП) (табл. 25).

Таблица 25

**Объем государственных ценных бумаг на внутреннем рынке,
млрд руб. (% к ВВП)**

Виды ценных бумаг	На 01.01.2008	На 01.01.2009
ГКО	–	–
ОФЗ-ПК	–	–
ОФЗ-ПД	288,42 (0,87)	328,17 (0,93)
ОФЗ-ФК	51,43 (0,16)	33,83 (0,10)
ОФЗ-АД	807,59 (2,45)	882,03 (2,51)
ГСО-ППС	10,42 (0,03)	45,41 (0,13)
ГСО-ФПС	91,00 (0,28)	132,00 (0,38)
Всего	1248,86 (3,79)	1421,44 (4,05)

Источник: Министерство финансов РФ.

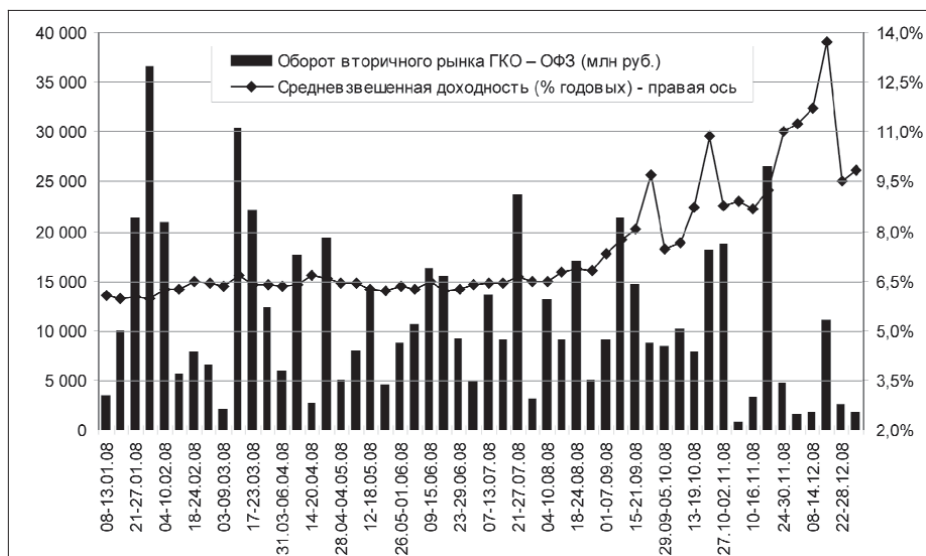
За январь – сентябрь 2008 г. объем государственного внешнего долга РФ (органов государственной власти и органов денежно-кредитного регулирования) уменьшился с 46,4 до 42,7 млрд долл. (по данным ЦБ РФ). Таким образом, сокращение абсолютной суммы внешней задолженности органов власти России составило 7,97%. В то же время частный сектор (банки и прочие секторы) увеличил свою задолженность перед нерезидентами за этот же период с 417,1 до 497,8 млрд долл. (на 17,05%). Таким образом, суммарный внешний долг России по итогам 6 месяцев 2008 г. вырос с 463,5 до 540,5 млрд долл. (на 16,61%).

Рынок государственных ценных бумаг на внутреннем рынке

В 2008 г. на рынке рублевого государственного долга в целом наблюдалась восходящая динамика средневзвешенной доходности. Так, по данным на закрытие торгов 31 декабря 2008 г., средневзвешенная доходность возросла в 1,5 раза – до 9,46% годовых против 6,14% годовых на начало 2008 г. (рис. 19). При этом вплоть до сентября ситуация на рынке оставалась достаточно стабильной, тогда как на протяжении последних четырех месяцев волатильность резко возросла. Если до сентября средневзвешенная доходность колебалась в среднем от 5,96 до 6,87% годовых и характеризовалась постепенным повышением доходности, то в сентябре – декабре диапазон изменения сильно расширился, составив 7,33–13,72% годовых, и характеризовался как резкими снижениями доходности, так и ее сильным ростом.

Отдельно отметим, что активность инвесторов в 2008 г. существенно уменьшилась по сравнению с показателями за 2007 г. Так, суммарный оборот торгов рынка ГКО–ОФЗ в 2008 г составил около 584,36 млрд руб. против 1405,13 млрд руб. в 2007 г. Таким образом, рынок упал за период почти в 2,5 раза. При этом на фоне существенно понижения суммарного оборота по итогам 2008 г. соответственно наблюдалось зна-

чительное падение и средненедельных показателей, которые составили около 11,24 млрд руб. против 27,55 млрд руб. в 2007 г. Максимальный недельный объем торгов в 2008 г. составил около 36,53 млрд руб. (около 278,73 млрд руб. в 2007 г.), минимальный – около 0,73 млрд руб. (около 2,15 млн руб. в 2007 г.). Таким образом, в прошедшем 2008 г. на рынке рублевых государственных облигаций наблюдалось значительное снижение объемов торгов по сравнению с предыдущим годом, которое в том числе отразилось и на существенном понижении показателей максимального оборота торгов.



Источник: ИА «Финмаркет», расчеты авторов.

Рис. 19. Динамика рынка ГКО–ОФЗ в 2008 г.

Анализируя динамику рынка в 2008 г., можно выделить несколько периодов, когда характер движения котировок различался. На протяжении первого периода (январь – июль) средневзвешенная доходность ГКО–ОФЗ показала умеренно повышательную тенденцию с краткосрочными колебаниями в обе стороны; при этом средневзвешенная доходность находилась в пределах 6–6,7% годовых. Это продолжалось вплоть до конца июля, после чего на рынке тренд сменился на уверенно растущую динамику доходности с краткосрочными резкими отклонениями в сторону понижения. Так, средневзвешенная доходность увеличилась более чем в 2 раза с начала августа по середину декабря (с 6,47 до 13,72% годовых), а к концу года упала до уровня 9,85% годовых. Остановимся несколько подробнее на помесечной динамике рынка государственного рублевого долга.

На протяжении первого месяца 2008 г. в основном наблюдалось незначительное плавное снижение доходностей. Активность на долговом рынке также несколько уменьшилась, что явилось результатом отражения по-прежнему негативной конъюнк-

туры на внешних рынках, в том числе связанной с опубликованными в январе данными о финансовых потерях несколькими международными крупнейшими банками. Вместе с тем аукционная активность Министерства финансов РФ на рынке государственных ценных бумаг в январе существенно выросла по сравнению с декабрем 2007 г. – в течение месяца было проведено четыре аукциона на первичном рынке общим объемом 31,9 млрд руб. (против 4,3 млрд руб. в декабре 2007 г.). С учетом значительного спроса на государственные бумаги было размещено 21,5 млрд руб. номинального объема, что составило около 67% предложения.

В период с февраля по апрель усиление негативной конъюнктуры на внешних рынках на фоне замедления экономического роста в США, ожиданий инвесторов о дальнейших финансовых потерях ряда международных финансовых компаний вкуче с предстоящими размещениями на первичном рынке стимулировали незначительный рост доходности государственных ценных бумаг и привели к снижению активности на долгом рынке. Также наблюдалась довольно напряженная ситуация с уровнем ликвидности в банковском секторе. При этом, несмотря на высокую аукционную активность Министерства финансов РФ на рынке государственных ценных бумаг, размещения ОФЗ проходили при довольно низком спросе со стороны инвесторов. Так, в феврале было проведено 7 аукционов на первичном рынке общим объемом 56,4 млрд руб. (против 31,9 млрд руб. в январе). Однако с учетом спроса на государственные бумаги было размещено 30,9 млрд руб. номинального объема, что составило около 50% объема предложения. Такая же ситуация наблюдалась в марте, когда объем размещения составил около 34% (16,8 млрд руб.) от планируемого объема размещения. Вместе с тем в апреле размещения ОФЗ на первичном рынке прошли более успешно – было размещено 81% (24,2 млрд руб.) от планируемого объема в 30 млрд руб.

В мае на рынке рублевого государственного долга преобладали негативные тенденции. Усиление неблагоприятных инфляционных ожиданий, а также негативная конъюнктура на ведущих мировых площадках на фоне корпоративных новостей международных компаний о списании убытков в I квартале 2008 г. способствовали умеренно понижительной динамике доходностей рублевых облигаций и снижению активности на вторичном рынке. Однако к середине месяца скорость падения котировок снизилась отчасти вследствие повышения ЦБ РФ ставки рефинансирования. В начале третьей недели мая рынок продолжил снижение вслед за американскими облигациями и российскими еврооблигациями, но к концу месяца ситуация стабилизировалась и котировкам удалось частично восстановиться.

На протяжении следующих двух месяцев на рынке рублевого государственного долга преобладали положительные тенденции, что было обусловлено улучшением ситуации с ликвидностью, действиями ЦБ РФ по принятию ряда антиинфляционных мер, в том числе по увеличению ЦБ РФ объема валютных интервенций и повышению ставки рефинансирования и ставки однодневного РЕПО, а также укреплению рубля по отношению к доллару США. В июне значительная часть операций инвесторов сместилась на первичный рынок, вследствие чего активность на вторичном рынке сократилась, а в результате существенного уменьшения предложения государственных ценных бумаг по сравнению с маем спрос на размещаемые бумаги на первичном рынке превысил предложение, что способствовало размещению практически всего объема (20,96 млрд из 21,0 млрд руб.). Однако в июле, несмотря на то, что по размещенным на аукционах вы-

пускам ОФЗ Министерство финансов предоставило премию к их доходности на вторичном рынке, интерес инвесторов к первичному рынку ОФЗ значительно снизился, и объем размещения составил всего 15,34 млрд руб. (или 43% от планируемого объема выпуска – 35,38 млрд руб.).

В августе рынок рублевых облигаций также показал растущую динамику доходностей, но скорость роста немного увеличилась, а средневзвешенный оборот снизился по сравнению с предыдущими месяцами на фоне негативной внешней и внутренней конъюнктуры рынков и снижения уровня инфляции в Российской Федерации. Так, по итогам месяца средневзвешенная доходность выросла с 6,5 до 6,81% годовых. При этом уровень объема предложения государственных ценных бумаг (40 млрд руб.) остался на уровне предыдущего месяца, из которого было размещено около 25 млрд руб. (или 60%).

В сентябре ситуация на российском фондовом рынке ухудшилась на фоне углубления мирового финансового кризиса. Котировки резко упали под давлением внешних факторов вкуче со значительным ухудшением рублевой ликвидности в банковском секторе, что негативно отразилось на активности участников на первичном рынке внутреннего облигационного долга. Из-за отсутствия спроса на гособлигации по предложенной доходности несколько планируемых аукционов Минфином России были отменены или признаны несостоявшимися. В итоге в сентябре состоялся только один аукцион. При средневзвешенной доходности на уровне 8,37% годовых и с учетом премии к вторичному рынку объем размещения составил более 75% планируемого объема. Вместе с тем в это время рынок рублевого государственного долга характеризовался резко повышательной динамикой доходности – средневзвешенная доходность выросла почти на 3% – до 9,72% годовых. Более того, с целью обеспечить себе необходимый уровень ликвидности российские банки также стремились продавать бумаги, что оказывало дополнительное давление на рынок.

На протяжении первой недели октября доходность в рамках коррекции существенно упала – до уровня 7,5% годовых. Начиная со второй недели октября и до конца месяца российские рублевые облигации опять продемонстрировали резко повышательную динамику доходностей (до 10,9% годовых) вследствие уменьшения спроса на рынке государственных облигаций на фоне продолжающегося обвала российского рынка акций в связи, с одной стороны, с негативными внешними новостями, а с другой – с усилившимся кризисом ликвидности и дефицитом платежеспособности, несмотря на ряд принятых правительством антикризисных мер по поддержке банковского сектора и фондового рынка. При этом в октябре, как и месяцем ранее, состоялся только один аукцион по доразмещению ОФЗ. Из выпуска объемом 9,57 млрд руб. было размещено всего 0,25 млрд руб., размещение происходило с дисконтом к доходности на вторичном рынке. Кроме того, ввиду несостоявшихся в сентябре аукционов Минфин России решил приостановить до конца 2008 г. проведение аукционов по размещению ОФЗ.

Аналогичные тенденции по динамике доходности наблюдались на рынке рублевого долга и в течение ноября. После значительного увеличения доходности в предыдущем месяце на протяжении первой недели ноября наблюдалось падение доходности на 2% в рамках технической коррекции. В дальнейшем тренд опять сменился на резко возрастающий, и к концу месяца доходность достигала 11% годовых. В течение ноября сохранялись сильный дефицит рублевой ликвидности и негативные инфляционные

тенденции. В целях сглаживания ситуации ЦБ РФ повысил ставку рефинансирования, а также продолжил предоставлять посредством операций рефинансирования денежные средства банковскому сектору. Аукционы по размещению ОФЗ в ноябре не проводились.

В декабре российские рублевые облигации демонстрировали разнонаправленную динамику доходностей на фоне негативной внешней конъюнктуры, сохранения острого дефицита рублевой банковской ликвидности и принятых правительством РФ антикризисных мер. Однако валютная политика ЦБ РФ на ослабление курса рубля и повышение ключевых ставок не способствовала повышению инвестиционной привлекательности государственных облигаций, в связи с чем ликвидность рынка государственных облигаций находилась на низком уровне, а оборот вторичного рынка ОФЗ сократился почти в 3 раза. Аукционы по размещению ОФЗ в декабре, как и месяцем ранее, не проводились.

В течение 2008 г. Министерство финансов РФ провело 41 аукцион по размещению ГКО-ОФЗ суммарным объемом около 336,3 млрд руб. (в 2007 г. было проведено 25 аукционов объемом около 280,7 млрд руб.). При этом фактический объем размещения составил 185,3 млрд руб., или 55% планируемого объема размещения (против 243,9 млрд руб., или 87% планируемого объема в 2007 г.). Уровень доходности по средневзвешенной цене на аукционах варьировал от 6,22 до 8,37% годовых (в 2007 г. диапазон колебаний доходности составлял 5,93–7,06% годовых). То есть в 2008 г., в отличие от года ранее, наблюдалось снижение объема государственных заимствований на внутреннем рынке при увеличении доходности, при этом объем предложения, наоборот, показал существенный рост по сравнению с 2007 г. По состоянию на 31 декабря 2008 г. объем рынка ГКО-ОФЗ составлял 1144,02 млрд руб. по номиналу и 1032,59 млрд руб. по рыночной стоимости. Дюрация рыночного портфеля ГКО-ОФЗ составляла 5,38 года, уменьшившись, таким образом, на 140,8 дня по сравнению с показателем на начало года, в котором данное значение составляло 5,77 года.

Рынок государственных ценных бумаг на внешнем рынке

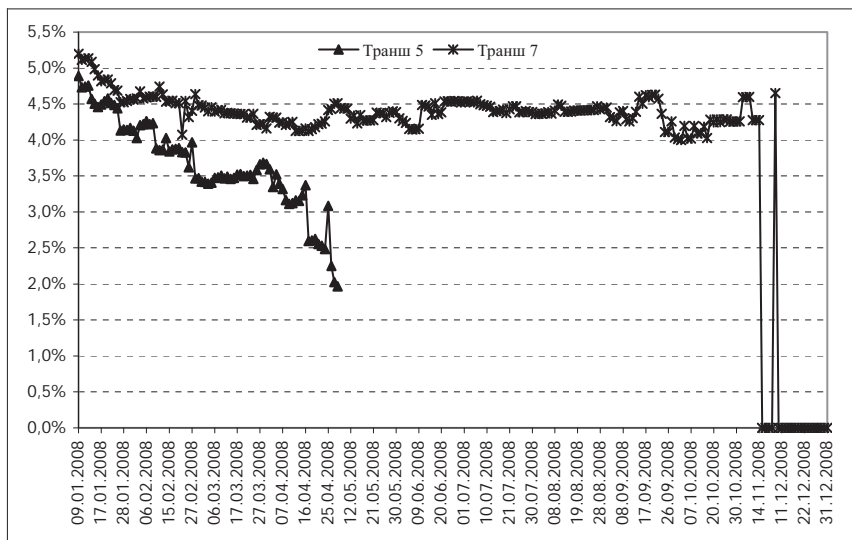
Ситуация на рынке валютных облигаций по большинству торгуемых бумаг характеризовалась низкой волатильностью доходности первые 8 месяцев 2008 г. по сравнению с уровнем доходности на начало года и более сильной волатильностью в течение сентября – декабря 2008 г. на фоне усиления влияния мирового финансового кризиса (рис. 20, 21). В частности, на конец декабря 2008 г.³⁶ доходность бумаг 7-го транша ОВВЗ составила 4,65% годовых (5,20% на начало года). Динамика доходности 5-го транша ОВВЗ показала более явно выраженную понижательную тенденцию до момента его погашения 14 мая 2008 г. Внешэкономбанком (выступающим в качестве платежно-го агента и обслуживающего депозитария Минфина России). Таким образом, после погашения 5-го транша ОВВЗ в обращении остался один выпуск ОВВЗ – 7-й транш ОВВЗ в объеме 1,75 млрд долл. со сроком погашения 14 мая 2011 г. В свою очередь, доходность RUS-30 за год, наоборот, выросла с 5,49 до 9,90% годовых, RUS-28 – с 5,82 до 10,99% годовых, RUS-10 – с 5,48 до 7,71% годовых. А доходность к погашению по бу-

³⁶ В течение декабря продажи по ОВВЗ (7-й транш) отсутствовали, за исключением 9 декабря, доходность к погашению на которой составила 4,65% годовых.

маге RUS-10 на конец декабря, наоборот, уменьшилась и показала отрицательное значение (-1,65% годовых).

В 2008 г. можно выделить несколько наиболее значимых факторов динамики рынка российских еврооблигаций. Среди тех, которые оказывали положительное влияние на котировки бумаг, во-первых, отметим влияние снижения учетной ставки ФРС США несколько раз в течение года, значительное повышение цен в первой половине года на мировых рынках нефти и металлов, а также предпринимаемые усилия правительства по поддержке экономики страны и, в частности, по решению проблем с ликвидностью в банковской сфере. Основными негативными факторами для рынка на протяжении всего года были резкое ухудшение состояния долгового рынка США, усиление инфляционных процессов в американской экономике, спад на мировых финансовых рынках, существенное снижение цен на нефть на мировом рынке во второй половине года, являющихся одним из основных факторов стабильности российской экономики, снижение агентствами Standard&Poor's, Fitch Rating и Moody's рейтингов России, дефицит рублевой ликвидности.

Если проанализировать динамику российских бумаг на протяжении прошедшего года, то можно выделить несколько периодов, в течение которых рыночная конъюнктура несколько различалась. Так, до конца августа доходность еврооблигаций находилась в пределах 5–6%, за исключением доходности по еврооблигациям RUS-10. В период с сентября по декабрь доходность устойчиво росла, за исключением также доходности по облигациям RUS-10, которая на конец года показала отрицательную доходность. Остановимся теперь на основных факторах, обусловивших такую динамику цен на рынке российских еврооблигаций.



Источник: ИА «Финмаркет».

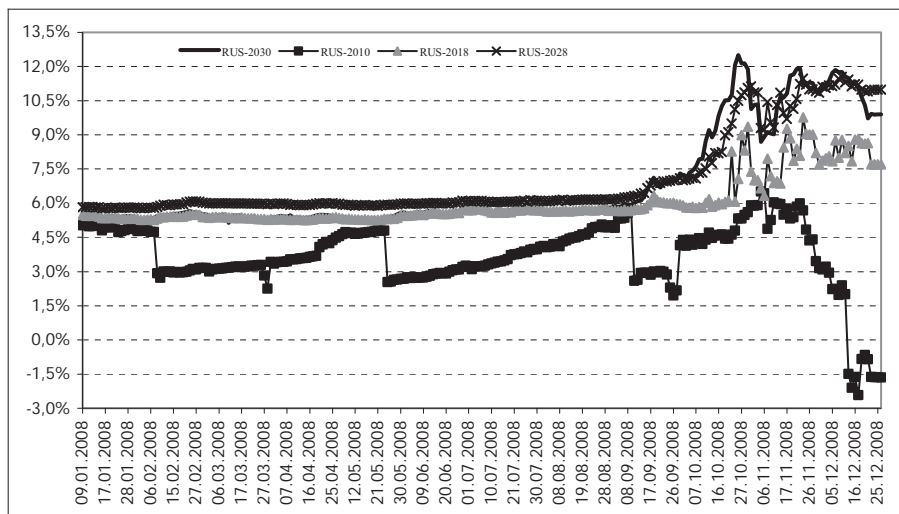
Рис. 20. Доходность к погашению ОБФЗ в 2008 г.

Рынок государственных еврооблигаций в первой половине характеризовался периодом плавной и стабильной динамики в котировках большинства российских еврооблигаций, доходность которых находилась в пределах 5–6% годовых. В отличие от них доходность по еврооблигациям RUS-10 показывала разнонаправленное движение в течение периода. Так, в январе наблюдался период медленно нисходящей доходности, а периоды роста доходности в феврале – августе прерывались краткосрочными резкими спадами в начале февраля, конце марта и конце мая. В то же время в динамике ОВВЗ наблюдалась в целом нисходящая тенденция с краткосрочной коррекцией в сторону увеличения. Особенно явно данная тенденция прослеживалась в динамике доходности ОВВЗ 5-го транша, которая с января по май (до даты погашения облигаций – 14 мая) упала с 4,89 до 1,97% годовых. Говоря об основных факторах, определивших динамику рынка в первой половине года, отметим, что вследствие негативной ситуации на ведущих мировых площадках в январе российские еврооблигации продемонстрировали некоторое снижение доходностей. Однако с конца месяца после снижения базовой ставки в США в январе (до 3,5%) тренд изменился на медленно восходящий. В рассматриваемый период рынок реагировал на информацию с долгового рынка США, сложившуюся конъюнктуру на ведущих мировых площадках и повышение инфляционных ожиданий. В июне – июле российские еврооблигации продемонстрировали в целом повышательную динамику доходностей в результате принятых правительством ряда антиинфляционных мер (в том числе неоднократное повышение ЦБ РФ ставки рефинансирования – до 11% годовых). Дополнительным позитивным фактором для российских бумаг в течение первого полугодия стало значительное повышение цен на нефть на мировом рынке до 141 долл./барр.

Аналогичные тенденции преобладали на рынке вплоть до конца августа, когда тренд со стабильного поменялся на волатильный вследствие усиления мирового финансового кризиса.

В сентябре российские еврооблигации продемонстрировали в основном повышательную динамику доходностей вследствие уменьшения спроса на рынке государственных облигаций на фоне обвала российского рынка акций в связи, с одной стороны, с негативными внешними новостями, а с другой – с усилившимся кризисом ликвидности, несмотря на все предпринимаемые действия правительства по снижению проблем с ликвидностью (в том числе повышение ставок резервирования). Углубление мирового финансового кризиса и усиление кризиса ликвидности и дефицита платежеспособности способствовали резкому увеличению темпа роста доходностей российских еврооблигаций в октябре. Так, например, доходность к погашению по RUS-28 по итогам месяца выросла с 7,01 до 10,87% годовых (на 55%).

В ноябре – декабре рынок государственных еврооблигаций характеризовался разнонаправленной динамикой доходностей вследствие негативной внешней и внутренней конъюнктуры, существенного снижения цены на нефть на мировом рынке, усиления дефицита ликвидности и принятых правительством РФ антикризисных мер по поддержке банковского сектора и фондового рынка. Вместе с тем повышение ключевых ставок ЦБ РФ и политика девальвации курса рубля способствовали снижению инвестиционной привлекательности государственных облигаций, в связи с чем ликвидность рынка государственных облигаций находилась на низком уровне.



Источник: ИА «Финмаркет».

Рис. 21. Доходность к погашению российских еврооблигаций в 2008 г. со сроками погашения в 2010, 2018, 2028 и 2030 гг.

2.5.2. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

Динамика развития рынка

По итогам 2008 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в размере 48,7 млрд рублей (0,12% ВВП). Указанный дефицит возник впервые с 2003 г., в 2004–2007 гг. территориальные бюджеты сводились с профицитом (табл. 26). Так, в 2007 г. профицит территориальных бюджетов и внебюджетных фондов составил 38,5 млрд руб. (0,12% ВВП).

В 2008 г. бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в 38,2 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 13,2 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с профицитом в 0,1 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 2,7 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 5,2 млрд руб.

В 2007 г. бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты внебюджетных фондов были сведены с профицитом почти в 25,2 млрд руб., бюджеты городских округов – с профицитом в 12,0 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с профицитом в 0,4 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 0,3 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 3,1 млрд руб.

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

Год	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты*	Муниципальные бюджеты
2008	-0,7	-0,7	
2007	0,8	0,6	
2006	3,7	4,4	
2005	1,6	2,3	-0,8
2004	1,1	1,6	0,2
2003	-2,6	-2,3	-3,2
2002	-2,7	-3,0	-2,8

*С учетом государственных внебюджетных фондов.

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

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

Год	Бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и г. Санкт-Петербурга	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
2008	-1,47	1,09	-0,26	2,72
2007	5,34	1,23	-0,04	2,34

По состоянию на 1 января 2009 г. с дефицитом был сведен консолидированный бюджет в 45 субъектах РФ (в 2006 г. – в 37 регионах)³⁷, суммарный объем которого составил 132,7 млрд руб., или 3,1% от доходной части их бюджетов (в 2007 г. – 89,0 млрд руб. или – 5,0%).

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 3,8% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее отношение бюджетного дефицита к доходной части бюджета было зафиксировано в Архангельской области – 6,9%, Ульяновской области – 6,8% и Камчатском крае – 6,7%. Около половины (45,0%) суммарного дефицита пришлось на 3 субъекта Федерации: Москву – 19,5% или 25,9 млрд руб., Московскую область – 12,9%, или 17,1 млрд руб. и Санкт-Петербург – 12,6%, или 16,7 млрд руб. (табл. 30).

С профицитом в 2008 г. был сведен консолидированный бюджет в 39 субъектах Российской Федерации (по сравнению с 50 в 2007 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 84,0 млрд руб., или 3,9% от величины доходной части их бюджетов (в 2007 г. – 126,1 млрд руб или 4,1%). Медианное значение бюджетного профицита составило 2,4% доходной части бюджета.

Наибольшее отношение профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Республике Ингушетия – 30,5%, Сахалинской области – 14,1%, Пермском крае – 13,3%, Ямало-Ненецком АО – 8,5%, Республике Башкортостан – 7,6%. Около 40% (39,6%) суммарного профицита консолидированного регионального бюд-

³⁷ В публикуемой Минфином России (Федеральным казначейством) отчетности об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации за 2007 г. данные по Эвенкийскому и Таймырскому (Долгано-Ненецкому) АО не выделяются. В 2008 г. вследствие принятых решений об укрупнении субъектов Российской Федерации их число сократилось до 84.

жета обеспечили 3 субъекта Федерации: Пермский край – 18,2%, или 15,2 млрд руб., Республика Башкортостан – 11,1%, или 9,3 млрд руб., и Сахалинская область – 10,4%, или 8,7 млрд руб.

Изменение структуры накопленного долга

Величина накопленного долга консолидированного регионального бюджета по осуществляемым заимствованиям увеличилась в 2008 г. до 118 049,2 млн руб., или 0,29% ВВП (табл. 28). Внешняя задолженность региональных консолидированных бюджетов сократилась на 559,0 млн руб., внутренняя – возросла на 118 608,2 млн руб.

Таблица 28

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов (в % ВВП)

Год	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
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
в т.ч.:											
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
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
прочие заимствования	0,43	0,31	0,01	-0,02	0,19	0,6	...	0,03	0,11	0,10	0,09

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Структура заимствований

Общий объем заимствований регионального консолидированного бюджета в 2008 г. составил 409 669,4 млн руб., из них внешних – 591,0 млн руб. Единственным регионом – получателем внешних займов как и в 2007 г. стала Республика Башкортостан.

Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 409 078,4 млн руб. Крупнейшими заемщиками на внутреннем рынке стали: Москва – 96,3 млрд руб., Московская область – 91,7 млрд руб., Омская область – 34,6 млрд руб., на которые суммарно пришлось 54,4% заимствований. По сравнению с 2007 г. объем внутренних заимствований в номинальном выражении вырос на 146,8 млрд руб., или на 35,3%.

В общем объеме внутренних заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 43,7%, на ссуды из вышестоящих бюджетов – 5,0%, на прочие заимствования (в первую очередь банковские кредиты) – 51,4%.

Более чем на 12 п. п. повысился уровень секьюритизации заимствований субъектов Российской Федерации, составив 51,9% заимствований, в то же время более чем на 5 п. п. сократился уровень заимствований муниципальных образований. В условиях преобладания в структуре заимствований консолидированного регионального бюджета заимствований субъектов Федерации (344,0 млрд рублей по сравнению с 65,1 млрд рублей заимствований муниципальных образований) уровень секьюритизации регионального

консолированного бюджета повысился более чем на 11 п. п. достигнув 43,7% (табл. 29).

Таблица 29

Структура внутренних заимствований субнациональных бюджетов (в %)

	2008			2007			2006		
	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
Эмиссия ценных бумаг	43,7	51,9	1,9	32,1	39,5	7,1	29,4	37,1	9,7
Бюджетные ссуды	5,0	5,9	0,2	3,8	4,9	0,1	4,4	6,0	0,3
Иные заимствования	51,4	42,6	97,8	64,2	55,6	92,8	66,2	56,9	90,1

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Московская область – 14,3%, Астраханская область – 7,0%, Архангельская область – 6,8%, Самарская область – 6,0%. (табл. 30).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Московская обл. – 45,1 млрд руб., Москва – 25,4 млрд руб., Самарская область – 6,9 млрд руб.

В наибольшей степени накопленный долг сократили: Санкт-Петербург – на 4,5 млрд руб., Ямало-Ненецкий АО – на 2,3 млрд руб., Ханты-Мансийский АО – 1,5 млрд рублей, Республика Башкортостан – 1,0 млрд руб. Амурская обл. – 1,0 млрд руб.

Таблица 30

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008 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	59 605 666 692,13	2 261 412 178,80	3,79	2,86	2,28	-0,58	60,08	
Брянская область	28 643 626 844,21	1 612 131 254,83	5,63	15,61	4,65	-10,96	82,64	
Владимирская область	39 844 180 435,23	-106 988 900,06	-0,27	0,51	0,36	-0,15	-134,50	
Воронежская область	59 135 128 486,94	-1 013 124 661,15	-1,71	2,21	-0,49	-2,70	28,51	
Ивановская область	26 612 415 133,75	603 087 098,82	2,27	0,88	0,52	-0,37	22,73	
Тверская область	42 394 595 743,41	-453 583 216,79	-1,07	11,43	3,58	-7,85	-334,23	
Калужская область	34 208 587 262,77	-124 313 785,44	-0,36	8,65	1,48	-7,16	-407,58	
Костромская область	19 266 272 609,91	-782 714 596,04	-4,06	16,03	-3,64	-19,68	89,65	
Курская область	32 979 883 918,89	-1 304 723 336,12	-3,96	0,05	0,00	-0,05	-0,02	
Липецкая область	41 629 358 926,63	-1 178 491 439,92	-2,83	3,61	3,59	-0,02	-126,85	

1	2	3	4	5	6	7	8
Московская область	314 210 333 197,46	17 071 053 286,66	5,43	29,17	14,34	-14,83	263,91
Орловская область	20 837 663 203,70	-501 555 634,38	-2,41	0,73	-0,25	-0,98	10,48
Рязанская область	31 358 933 262,76	1 440 013 797,43	4,59	17,09	7,41	-9,68	161,40
Смоленская область	24 185 955 769,98	1 182 510 286,73	4,89	7,05	5,40	-1,65	110,45
Тамбовская область	26 767 964 721,70	1 146 643 713,62	4,28	9,64	5,35	-4,28	125,00
Тульская область	44 759 353 751,18	-551 458 048,00	-1,23	7,76	-0,19	-7,95	15,82
Ярославская область	44 521 182 362,10	2 231 236 289,50	5,01	11,57	3,50	-8,06	69,94
г. Москва	1 327 891 668 535,20	25 865 101 111,25	1,95	7,25	1,91	-5,34	98,25
Итого	2 218 852 770 857,95	47 396 235 399,74	2,14	10,22	3,72	-6,50	173,95
Северо-Западный федеральный округ							
Республика Карелия	29 165 736 571,00	210 756 249,16	0,72	13,87	3,69	-10,18	511,19
Республика Коми	46 467 800 137,91	315 437 050,16	0,68	0,76	0,07	-0,69	10,64
Архангельская область	55 098 965 394,43	3 814 493 802,60	6,92	11,83	6,78	-5,04	98,01
Вологодская область	53 064 759 110,49	-273 743 179,62	-0,52	0,40	-0,33	-0,73	63,66
Калининградская область	38 873 933 534,92	-798 163 297,56	-2,05	3,93	0,16	-3,76	-7,91
Ленинградская область	66 523 934 056,64	-968 236 812,18	-1,46	0,14	0,05	-0,09	-3,48
Мурманская область	49 457 450 762,48	355 716 617,83	0,72	2,69	-0,13	-2,82	-17,77
Новгородская область	23 044 307 316,44	1 074 188 235,95	4,66	7,61	6,45	-1,16	138,37
Псковская область	19 201 078 481,33	-494 811 097,27	-2,58	0,00	-0,80	-0,80	31,06
г. Санкт-Петербург	355 797 167 696,96	16 743 467 952,88	4,71	0,59	-1,28	-1,86	-27,15
Ненецкий АО	9 640 274 648,83	565 616 105,64	5,87	0,00	-0,09	-0,09	-1,51
Итого	746 335 407 711,43	20 544 721 627,59	2,75	2,40	0,20	-2,20	7,23
Южный федеральный округ							
Республика Дагестан	57 589 326 554,02	-3 356 302 767,77	-5,83	0,87	0,87	0,00	-14,90
Республика Кабардино-Балкарская	20 183 718 104,65	334 684 616,24	1,66	7,95	1,99	-5,96	120,05
Республика Калмыкия	9 033 515 222,95	-53 271 235,23	-0,59	11,66	2,57	-9,10	-435,44
Республика Северная Осетия – Алания	21 022 948 827,44	-497 451 645,48	-2,37	13,51	5,63	-7,87	-238,13
Республика Ингушетия	13 498 445 681,61	-4 120 201 314,27	-30,52	0,00	0,00	0,00	0,00
Краснодарский край	148 004 550 650,20	4 255 620 890,24	2,88	1,09	0,56	-0,53	19,33
Ставропольский край	67 011 611 883,58	-1 966 135 002,56	-2,93	0,90	-1,16	-2,07	39,70
Астраханская область	36 143 497 406,22	1 750 722 254,39	4,84	34,07	8,91	-25,16	184,01
Волгоградская область	73 344 754 379,74	926 469 571,92	1,26	5,53	0,05	-5,48	4,35

1	2	3	4	5	6	7	8
Ростовская область	111 595 132 888,08	-4 875 838 005,65	-4,37	0,00	0,00	0,00	0,10
Республика Адыгея (Адыгея)	11 361 326 137,04	-755 150 394,79	-6,65	1,79	0,89	-0,90	-13,40
Карачаево-Черкесская Республика	11 175 229 394,86	-507 861 610,39	-4,54	6,44	1,34	-5,11	-29,40
Чеченская республика	67 087 138 476,81	85 665 995,12	0,13	0,22	0,22	0,00	175,10
Итого	647 051 195 607,20	-8 779 048 648,23	-1,36	3,97	0,93	-3,04	-68,55
Приволжский федеральный округ							
Республика Башкортостан	123 072 642 584,17	-9 312 236 581,01	-7,57	0,48	-0,83	-1,31	10,99
Республика Марий Эл	17 163 722 891,08	661 448 681,31	3,85	8,75	3,88	-4,87	100,67
Республика Мордовия	26 206 955 732,41	1 680 267 109,56	6,41	3,85	3,38	-0,47	52,68
Республика Татарстан (Татарстан)	145 308 110 344,38	7 706 603 301,66	5,30	6,47	1,95	-4,52	36,78
Удмуртская Республика	45 256 120 527,73	675 420 153,58	1,49	6,25	0,39	-5,86	26,41
Чувашская Республика – Чувашия	36 612 658 685,67	2 098 649 254,12	5,73	5,89	5,33	-0,55	93,06
Нижегородская область	112 740 897 435,93	1 022 289 057,80	0,91	2,77	0,99	-1,78	109,06
Кировская область	38 829 065 660,32	-615 692 364,82	-1,59	7,19	2,03	-5,16	-128,15
Самарская область	115 752 878 458,58	2 311 995 187,60	2,00	7,63	5,99	-1,63	299,98
Оренбургская область	69 341 414 926,82	-275 382 134,70	-0,40	0,01	-0,21	-0,22	54,10
Пензенская область	35 754 368 817,70	1 142 350 521,99	3,19	9,22	4,23	-4,98	132,50
Пермский край	114 628 150 619,70	-15 254 000 944,25	-13,31	0,96	0,87	-0,09	-6,57
Саратовская область	66 328 492 714,86	3 594 714 443,49	5,42	9,76	5,37	-4,38	99,14
Ульяновская область	35 840 065 752,86	2 444 552 021,42	6,82	3,21	2,97	-0,24	43,47
Республика Башкортостан	123 072 642 584,17	-9 312 236 581,01	-7,57	0,48	-0,83	-1,31	10,99
Итого	982 835 545 152,21	-2 119 022 292,25	-0,22	4,50	2,17	-2,33	-1 006,39
Уральский федеральный округ							
Курганская область	25 276 434 874,82	125 152,98	0,00	1,20	1,06	-0,14	213 471,71
Свердловская область	164 961 774 284,81	346 456 942,93	0,21	0,32	-0,02	-0,34	-8,73
Тюменская область	166 856 227 159,26	-542 849 719,97	-0,33	0,00	0,00	0,00	0,79
Челябинская область	111 369 588 083,92	5 408 567 194,37	4,86	0,62	0,20	-0,42	4,07
Ханты-Мансийский АО	186 809 163 962,27	4 900 864 007,86	2,62	0,51	-0,82	-1,33	-31,32
Ямало-Ненецкий АО	91 166 535 590,70	-7 707 420 289,26	-8,45	0,35	-2,53	-2,88	29,94
Итого	746 439 723 955,78	2 405 743 288,91	0,32	0,37	-0,45	-0,83	-140,90

1	2	3	4	5	6	7	8
Сибирский федеральный округ							
Республика Бурятия	36 564 399 592,71	-708 481 407,14	-1,94	10,93	2,42	-8,51	-125,03
Республика Тыва	13 603 994 471,56	-288 378 978,56	-2,12	1,06	-1,04	-2,10	49,04
Алтайский край	65 331 360 856,44	-1 742 822 124,80	-2,67	1,36	0,22	-1,14	-8,35
Красноярский край	163 917 190 013,99	-2 775 929 202,08	-1,69	1,82	0,35	-1,47	-20,89
Иркутская область	90 361 387 170,78	1 591 995 402,00	1,76	12,39	2,48	-9,91	140,84
Кемеровская область	123 214 523 412,25	-4 128 340 328,52	-3,35	1,68	-0,70	-2,38	20,86
Новосибирская область	97 637 243 229,24	-1 158 824 148,85	-1,19	4,78	-0,21	-4,99	17,29
Омская область	58 711 990 179,12	3 405 910 703,34	5,80	58,89	6,13	-52,75	105,73
Томская область	39 883 171 808,53	2 149 411 614,36	5,39	30,11	6,51	-23,60	120,80
Читинская область	36 367 800 276,54	-707 308 168,21	-1,94	6,87	1,66	-5,22	-85,22
Республика Алтай	10 478 432 188,47	230 062 379,30	2,20	4,93	2,52	-2,40	114,98
Республика Хакасия	16 636 473 356,21	149 238 825,00	0,90	0,45	0,34	-0,11	37,45
Агинский Бурятский АО	5 537 192 445,71	173 731 200,08	3,14	0,07	0,00	-0,07	0,04
Итого	758 245 159 001,55	-3 809 734 234,08	-0,50	9,97	1,29	-8,69	-256,48
Дальневосточный федеральный округ							
Республика Саха (Якутия)	82 699 931 032,12	3 684 411 149,22	4,46	5,07	1,32	-3,75	29,61
Приморский край	69 887 317 635,49	-2 803 314 985,87	-4,01	1,13	0,13	-1,00	-3,20
Хабаровский край	67 574 170 547,41	1 316 197 926,11	1,95	0,38	-0,91	-1,29	-46,60
Амурская область	38 104 502 229,30	-1 361 458 518,06	-3,57	4,64	-2,57	-7,21	71,95
Камчатский край	30 620 270 460,90	2 059 644 371,36	6,73	19,56	3,91	-15,65	58,06
Магаданская область	16 928 068 320,06	-192 418 059,20	-1,14	6,08	-1,18	-7,27	104,10
Сахалинская область	62 058 524 085,87	-8 728 913 069,47	-14,07	3,16	-0,02	-3,18	0,13
Еврейская АО	7 909 464 756,10	101 185 604,97	1,28	0,38	-0,12	-0,50	-9,60
Чукотский АО	15 977 212 646,10	-998 314 058,10	-6,25	4,26	-1,08	-5,33	17,26
Итого	391 759 461 713,35	-6 922 979 639,04	-1,77	4,26	0,10	-4,16	-5,64
Итого Федеральные округа	6 491 519 263 999,47	48 715 915 502,64	0,75	6,31	1,82	-4,49	242,32

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

Внутренние облигационные займы

В 2008 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 24 субъектов Федерации и 7 муниципальных образований (по сравнению с 27 региональными и 12 муниципальными займами в 2007 г.).

Общий объем размещаемых облигаций составил в 2008 г. 178,6 млрд руб., по сравнению с 84,2 млрд руб. в 2007 г. (рост в номинальном выражении на 94,4 млрд руб., или в 1,9 раза в реальном выражении). За год объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций повысился с 0,26 до 0,43% ВВП (табл. 31).

Таблица 31

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

Год	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
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
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
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

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

Проспекты эмиссии в Минфине РФ в 2008 г. зарегистрировали: Республика Чувашия, Республика Саха (Якутия), Республика Карелия, Республика Коми, Удмуртская республика, Красноярский край, Ставропольский край, Москва, Санкт-Петербург, Волгоградская, Томская, Московская, Ярославская, Липецкая, Нижегородская, Тверская, Самарская, Калужская, Пензенская, Ивановская, Ульяновская, Белгородская, Курганская области, Томск, Липецк, Магадан, Томск, Красноярск, Волгоград, Братск, Ново-российск.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили: Москва – 96,2 млрд руб., или 53,9% от объема суммарной эмиссии территорий, Московская область – 53,1 млрд руб., или 29,7%, Самарская область – 8,3 млрд руб., или 4,6%, Томская область – 3,5 млрд руб., или 2,0%. Таким образом, на 4 крупнейших эмитентов пришлось 90,2% от общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций.

Также крупные объемы эмиссии разместили Тверская область и Республика Саха (Якутия) – по 2,5 млрд руб., Санкт-Петербург – 2,1 млрд руб. (табл. 32).

Таблица 32

Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2008 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии (тыс. руб.)	Доля эмитента в общем объеме эмиссии (в %)	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям (в %)
1	2	3	4
Центральный федеральный округ			
Белгородская область	596 200,0	0,3	35,0
Тверская область	2 500 000,0	1,4	51,6
Калужская область	414 449,8	0,2	14,0
Костромская область	657 007,6	0,4	21,3
Липецкая область	1 500 000,0	0,8	99,9
Московская область	53 084 905,7	29,7	57,9
Ярославская область	65 002,7	0,0	1,3
г. Москва	96 233 498,7	53,9	99,9

1	2	3	4
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Карелия	800 000,0	0,4	19,8
г. Санкт-Петербург	2 082 111,4	1,2	100,0
Южный федеральный округ			
Республика Калмыкия	278 759,0	0,2	26,5
Краснодарский край	267 321,0	0,1	16,6
Волгоградская область	1 452 147,0	0,8	35,8
Приволжский федеральный округ			
Удмуртская Республика	1 000 000,0	0,6	35,3
Чувашская Республика – Чувашия	1 000 000,0	0,6	46,4
Самарская область	8 300 000,0	4,6	94,0
Сибирский федеральный округ			
Красноярский край	34 037,0	0,0	1,1
Новосибирская область	1 819 250,0	1,0	39,0
Томская область	3 491 048,0	2,0	29,1
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	2 500 000,0	1,4	59,6
Амурская область	9 993,6	...	0,6
Магаданская область	480 000,0	0,3	46,6
Российская Федерация – итого:	178 565 731,4	100,0	43,7

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

К настоящему времени высокий уровень секьюритизации наблюдается преимущественно у наиболее крупных эмитентов: Москва – 99,9% и Самарская область – 94,0%. Исключительно в форме эмиссии ценных бумаг заимствования осуществляет Санкт-Петербург – 100% и Липецкая область.

Суммарный объем чистых заимствований на рынке региональных ценных бумаг, составил в 2008 г. 73,0 млрд руб., увеличившись в 2,7 раза по сравнению с 2007 г. (23,7 млрд руб.) в реальном выражении. В то же время, вследствие трехкратного сокращения размещения ценных бумаг муниципальными образованиями, объем средств идущих на погашение муниципальных облигаций трехкратно превысил объем размещаемых ценных бумаг (табл. 33).

Таблица 33

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

1	2	3	4
	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
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

1	2	3	4
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
2001			
Чистые заимствования	6 601 447	6 667 592	-66 145
Привлечение средств	15 123 785	14 226 931	896 854
Погашение основной суммы задолженности	8 522 338	7 559 339	962 999
2000			
Чистые заимствования	-1 877 328	-2 286 175	408 847
Привлечение средств	13 042 220	10 090 208	2 952 012
Погашение основной суммы задолженности	14 919 548	12 376 383	2 543 165

Источник: Минфин РФ.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2008 г. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводят Санкт-Петербург, Республика Чувашия, Волгоградская обл, с 2000 г. – Томская обл., с 2001 г. – Иркутская область (табл. 34).

Таблица 34

Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 1999–2008 гг.

Эмитент	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Субъекты Федерации										
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Чувашия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Волгоградская обл.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Томская обл.		*	*	*	*	*	*	*	*	*
Иркутская обл.			*	*	*	*	*	*	*	*
Московская обл.				*	*	*	*	*	*	*
Республика Саха (Якутия)				*	*	*	*	*	*	*
Ярославская обл.					*	*	*	*	*	*
Красноярский край					*	*	*	*	*	*
Республика Карелия						*	*	*	*	*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Липецкая область						*	*	*	*	*
Нижегородская область						*	*	*	*	*
Тверская обл.				*	*		*	*	*	*
Самарская обл.					*		*	*	*	*
Калужская обл.						*		*	*	*
Пензенская обл.								*	*	*
Удмуртская республика							*		*	*
Ульяновская обл.									*	*
Москва	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Коми		*	*	*	*	*	*	*		*
Белгородская обл.				*	*		*	*		*
Курганская обл.								*		*
Ставропольский край			*							*
Республика Башкортостан			*	*		*	*	*	*	
Воронежская область						*	*	*	*	
Иркутская обл.								*	*	
Новосибирская обл.	*					*	*		*	
Костромская обл.				*	*		*		*	
Краснодарский край						*			*	
Ивановская обл.									*	
Республика Калмыкия									*	
Тульская обл.								*		
Хабаровский край				*	*	*	*			
Кабардино-Балкарская республика		*					*			
Ленинградская обл.			*	*	*	*				
Ямало-Ненецкий АО					*	*				
Брянская обл.						*				
Ханты-Мансийский АО				*	*					
Мурманская обл.				*	*					
Республика Мордовия				*						
Сахалинская обл.				*						
Курская обл.				*						
Приморский край		*								
Муниципалитеты						*	*	*	*	*
Томск						*		*	*	*
Липецк								*	*	*
Магадан								*	*	*
Красноярск					*	*	*	*	*	*
Волгоград	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Братск										*
Новоросийск										*
Екатеринбург		*	*	*	*	*	*	*	*	*
Казань							*	*	*	*
Клинский район Московской области							*	*	*	*
Ногинский район Московской области						*		*	*	*
Благовещенск								*	*	*
Чебоксары	*						*		*	*
г. Электросталь Московской области									*	*
г. Балашиха Московской области									*	*
Новосибирск					*	*	*	*		*
Одинцовский район Московской области							*	*		*
Астрахань								*		*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Брянск									*		
Воронеж									*		
г. Орехово-Зуево Московской области									*		
Ярославль									*		
Южно-Сахалинск						*	*	*			
Новочебоксарск		*		*			*	*			
Ангарск								*			
Вурнарский район Чувашской Республики								*			
г. Шумерля Чувашской Республики								*			
Уфа					*	*	*				
Барнаул							*				
Пермь							*				
Нижний Новгород					*						
Кострома		*	*								
Архангельск		*									
Дзержинский		*									

Источник: Минфин РФ.

Кредитный рейтинг

В условиях мирового финансового кризиса страновой кредитный рейтинг России по обязательствам в иностранной валюте был понижен международными кредитными рейтинговыми агентствами, до уровня «BBB» (прогноз негативный) по шкале агентств Standard&Poor's и Fitch по сравнению с уровнем BBB+ (прогноз позитивный), сохранявшемуся еще в первом полугодии 2008 г. В то же время кредитный рейтинг России по шкале агентства Moody's продолжает сохраняться на уровне Baa1, достигнутом в первом полугодии 2008 г.

Соответственно снижению уровня страновых кредитных рейтингов были снижены рейтинги Москвы и Санкт-Петербурга до уровня BBB по классификации Standard&Poor's и Fitch. В то же время остался без изменений кредитный рейтинг инвестиционного уровня «BBB-», присвоенный в апреле 2008 г. агентством Fitch Республики Татарстан.

Вследствие неисполнения в декабре 2008 г. Московской областью оферты в объеме 5,2 млрд руб. по облигациям, выпущенным Московским областным ипотечным агентством, на 100% принадлежащим правительству области, агентство Standard & Poor's понизило долгосрочные кредитные рейтинги Московской области с «B-» до «SD», что указывает на выборочный дефолт.

Дефолт был вызван решением суда заморозить все платежи по выпуску – как часть процедуры расследования против третьей стороны – организатора выпуска. Соответственно, суд заморозил все сделки по этому выпуску, включая платежи по нему. По информации Standard & Poor's, если запрет на сделку с Московским областным ипотечным агентством будет снят и область погасит задолженность, рейтинг Московской области «SD» может быть пересмотрен (табл. 35).

Международный кредитный рейтинг Standard&Poor's в I квартале 2009 г.

Название эмитента	В иностранной валюте / прогноз	В национальной валюте / прогноз
Суверенные рейтинги		
Российская Федерация	«BBB»/Негативный/	«BBB+»/Негативный/
Рейтинги региональных и местных органов власти		
Башкортостан	BB+/Стабильный/	BB+/Стабильный/
Братск	V+/CreditWatch Негативный/	V+/CreditWatch Негативный/
Волгоградская область	BB-/Стабильный/	BB-/Стабильный/
Вологодская область	BB-/Стабильный/	BB-/Стабильный/
Городской округ Балашиха	V/Негативный/	V/Негативный/
Дзержинск	V-/Стабильный/	V-/Стабильный/
Иркутская область	V+/CreditWatch Негативный/	V+/CreditWatch Негативный/
Краснодарский край	BB/Стабильный/	BB/Стабильный/
Красноярский край	BB+/Стабильный/	BB+/Стабильный/
Ленинградская область	BB/Стабильный/	BB/Стабильный/
Москва	BBB/Негативный/	BBB/Негативный/
Московская область	SD-/	SD-/
Нижний Новгород	BB-/Стабильный/	BB-/Стабильный/
Новгородская область	V/Стабильный/	V/Стабильный/
Новосибирск	BB-/Стабильный/	BB-/Стабильный/
Самарская область	BB+/Стабильный/	BB+/Стабильный/
Санкт-Петербург	BBB/Негативный/	BBB/Негативный/
Саха (Якутия)	BB-/Стабильный/	BB-/Стабильный/
Свердловская область	BB/Стабильный/	BB/Стабильный/
Ставропольский край	V+/Стабильный/	V+/Стабильный/
Сургут	BB-/Стабильный/	BB-/Стабильный/
Татарстан	BB/Позитивный/	BB/Позитивный/
Тверская область	V+/Негативный/	V+/Негативный/
Томская область	V-/CreditWatch Негативный/	V-/CreditWatch Негативный/
Уфа	BB-/Стабильный/	BB-/Стабильный/
Ханты-Мансийский автономный округ	BBB-/Негативный/	BBB-/Негативный/
Ямало-Ненецкий автономный округ	BB+/Стабильный/	BB+/Стабильный/

Источник: Standard&Poor's.

2.5.3. Рынок корпоративных облигаций

Начало 2008 г. для внутреннего рынка корпоративных облигаций характеризовалось весьма позитивными тенденциями, особенно после кризиса в середине 2007 г. На фоне притока капитала в страну стали проводиться первичные размещения, стабилизировалась ставка доходности ценных бумаг на уровне примерно 8,5–9,0%, объем торгов на вторичном рынке говорил об активности инвесторов. В течение 2008 г. было зарегистрировано 310 выпусков облигаций на общую сумму по номинальной стоимости 1191 млрд руб. (для сравнения: в 2007 г. было зарегистрировано 360 выпусков на сумму

941,7 млрд руб.). Однако размещено было за истекший год только 158 выпусков корпоративных облигаций на общую сумму 599,1 млрд руб. (в 2007 г. – 204 выпуска на сумму 468,9 млрд руб.), большая часть из которых пришлась на первое полугодие. Наиболее крупные выпуски ценных бумаг пустили в обращение компании ОАО «СИБУР Холдинг» (4 серии облигаций на общую сумму 120 млрд руб.), ОАО «Российские железные дороги» (3 серии облигаций на сумму 50 млрд руб.), ОАО «Мобильные ТелеСистемы» (3 серии облигаций на сумму 30 млрд руб.), ОАО «Российский сельскохозяйственный банк» (3 серии облигаций на сумму 20 млрд руб.), АКБ «Банк Москвы» (ОАО) (2 серии облигаций на сумму 20 млрд руб.).

Среди основных факторов, оказывающих влияние на конъюнктуру внутреннего долгового рынка, называют денежно-кредитную политику Центрального банка РФ (в частности, повышение ставки рефинансирования) и ослабление национальной валюты. В итоге второе полугодие 2008 г. стало периодом «крупных размещений крупных эмитентов», в то время как ценные бумаги малого и среднего бизнеса постепенно исчезали с рынка путем исполнения оферт и погашений.

Объем внутреннего рынка корпоративных облигаций (т.е. суммарная номинальная стоимость ценных бумаг, находящихся в обращении) в течение прошедшего года увеличивался и даже в декабре – в период острой фазы финансового кризиса – достиг максимальной за рассматриваемый период величины (1666,5 млрд руб.). Однако такая – на первый взгляд позитивная – тенденция явилась следствием активности на долговом рынке в первой половине 2008 г., когда было зарегистрировано и размещено достаточно большое количество выпусков облигаций. Дюрация портфеля корпоративных облигаций в IV квартале резко сократилась и в конце декабря составила 587 дней (фактически соответствовала уровню 2004 г.), тогда как еще в сентябре прошлого года этот показатель был выше примерно в 1,5 раза.

В IV квартале прошедшего года индекс российского рынка корпоративных облигаций IFX-Cbonds снизился до минимального с середины 2006 г. уровня, а само сокращение в относительном выражении стало рекордным с момента начала его расчета.

На конкурсе по определению ставки купонного дохода в январе – феврале 2008 г. доходность устанавливалась на уровне 9–11% годовых, тогда как в ноябре – декабре прошлого года – уже как минимум 13–14%. На вторичном рынке средневзвешенная эффективная доходность облигаций за прошедший год возросла более чем в 2,5 раза и к концу 2008 г. составляла более 20%. Если в первом полугодии облигации торговались на ЗАО «ФБ ММВБ» на уровне ± 1 –2% своей номинальной стоимости, то в IV квартале облигации крупных эмитентов торговались по цене примерно 80–90% номинала, а ценные бумаги небольших компаний – 20–40% номинала и даже ниже.

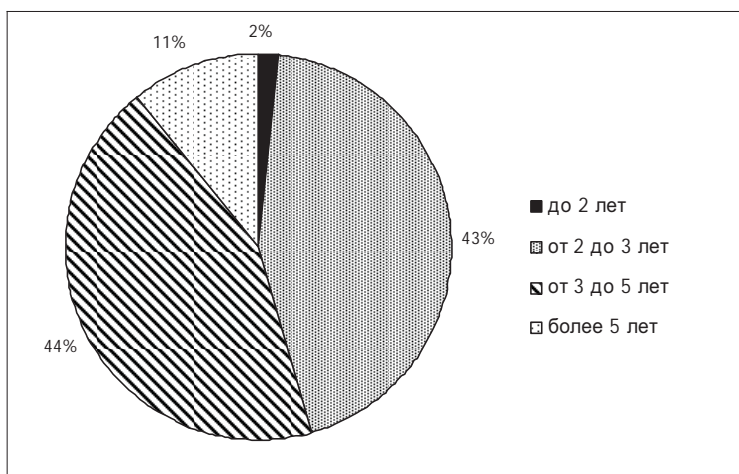
В последние месяцы истекшего года на долговом рынке прочно закрепилось понятие дефолта. Начиная с середины 2007 г. эмитенты объявляли дефолт (в основном по выплате купонного дохода или исполнению оферты) по одному-двум выпускам в месяц, а уже в последнем квартале 2008 г. – более 10 дефолтов за месяц. Технический дефолт (просрочку исполнения обязательств) объявляли по нескольким эмитентам в день. При этом предъявляемые владельцами ценных бумаг оферты во втором полугодии, в сущности, превращались в досрочное погашение всего выпуска.

Большинство аннулированных в течение года выпусков пришлось на период с сентября по декабрь прошлого года в связи с неразмещением ни одной ценной бумаги

(в первом полугодии признавались несостоявшимися и аннулировались ФСФР России не более двух выпусков облигаций в месяц, а во втором полугодии – более пяти выпусков в месяц). Многие эмитенты постарались отложить начало размещения на 2009 г.

В течение года 111 эмитентов погасили 115 облигационных займов на общую сумму 127,2 млрд руб., что почти на 10% выше уровня 2007 г., в том числе ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» – на сумму 7 млрд руб. и ООО «Русский алюминий финансы» – на сумму 6 млрд руб. В 2009 г. ожидается погашение 206 выпусков корпоративных облигаций общим объемом 302,6 млрд руб.

Мировой финансовый кризис инициировал внесение определенных поправок в российское законодательство о ценных бумагах. В частности, 30 декабря 2008 г. были внесены изменения в ст. 27.5.2 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», касающиеся особенностей эмиссии и обращения биржевых облигаций. Согласно принятым изменениям был существенно расширен круг эмитентов, которые могут выпустить в обращение биржевые облигации: если раньше эмитентами таких облигаций могли выступать только открытые акционерные общества, акции которых включены в котировальный список фондовой биржи, осуществляющей допуск таких облигаций к торгам, то сейчас – хозяйственные общества, государственные корпорации или международные финансовые организации, если в котировальный список фондовой биржи, осуществляющей допуск таких облигаций к торгам, включены акции и (или) облигации указанных эмитентов. Надо сказать, что в настоящее время большинство эмитентов на рынке корпоративных облигаций являются обществами с ограниченной ответственностью, которым до внесения вышеуказанных изменений в законодательство был недоступен такой долговой инструмент, как биржевые облигации.



Источник: По данным информационного портала RusBonds.

Рис. 22. Структура облигационных займов в зависимости от длительности периода обращения

Также был увеличен срок исполнения обязательств по биржевым облигациям с 1 до 3 лет. С учетом того что процедура регистрации выпусков биржевых облигаций существенно проще по сравнению с регистрацией выпусков так называемых небиржевых облигаций, указанные изменения законодательства направлены на снижение барьеров выхода эмитентов на внутрисоссийский долговой рынок. К примеру, даже до внесения вышеописанных поправок в законодательство, в 2008 г. объем зарегистрированных биржевых облигаций составил 12,3% общей номинальной стоимости зарегистрированных выпусков внутрисоссийских корпоративных облигаций. А поскольку около половины выпусков облигаций, находящихся в настоящее время в обращении, имеет период обращения около 3 лет (рис. 22), с увеличением срока исполнения обязательств по биржевым облигациям эта доля существенно возрастет.

2.5.4. Фондовый рынок

Рынок акций

В течение 2007 г. российский фондовый рынок, в отличие от года ранее, продемонстрировал разнонаправленную динамику. В числе основных факторов такого тренда российского фондового рынка необходимо отметить негативную ситуацию на ипотечном рынке США, мировой кредитный кризис, сильную волатильность цен на мировом рынке нефти на протяжении года, банкротство двух крупнейших американских инвестиционных банков и поглощение третьего из них, частичную национализацию некоторых крупнейших банков, страховых компаний и ипотечных агентств, а также ослабление курса доллара в первой половине года и его укрепление во второй половине года, оживление инвесторов при отсутствии негативного внешнего новостного фона. Кроме того, в 2008 г. наблюдалось резкое снижение ликвидности в банковской сфере, для увеличения которой Центральным банком РФ были предприняты некоторые шаги, что временно положительно отразилось на динамике российского рынка. Дополнительную поддержку мировым рынкам оказали решение ФРС США и центральных банков других стран по снижению уровня ключевых ставок, а также разработка антикризисных мер с целью поддержки национальных экономик.

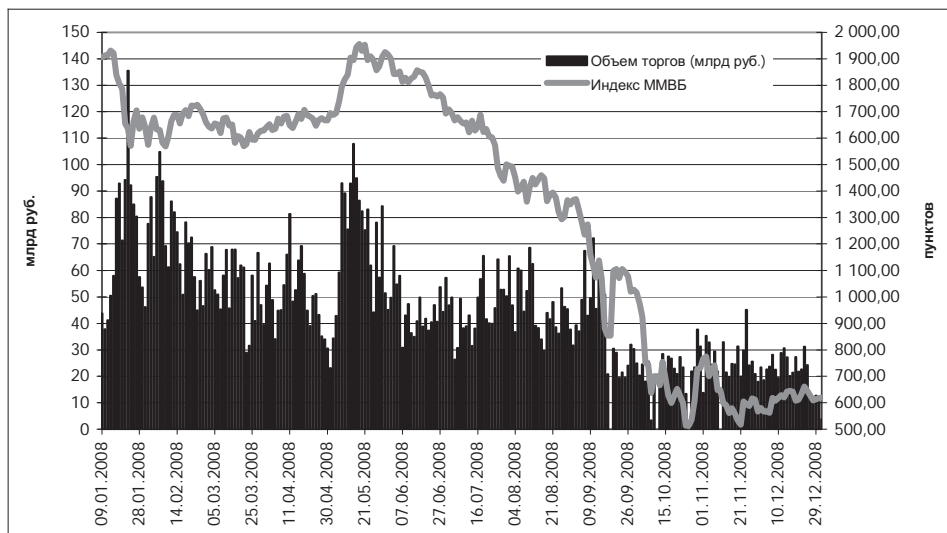
Немаловажное значение сыграли и внутренние новости. Так, обвал котировок «Мечела» в июле, резкое замедление промышленного производства во второй половине года, увеличение инфляции, августовские события в Южной Осетии и Абхазии, частое приостановление торгов на российских биржах ММВБ и РТС Федеральной службой по финансовым рынкам (начиная с середины сентября), отзыв лицензий кредитных организаций из-за неспособности своевременно погасить свои обязательства, существенное ослабление курса рубля по отношению к доллару США и евро в последнем квартале 2008 г. – все это понизило привлекательность российского фондового рынка в глазах инвесторов. Также немаловажным для рынка фактором стало понижение рейтингов некоторых компаний, активно торгуемых акциями.

Вместе с тем с конца августа 2008 г. пошло нарастание негативных тенденций на российском фондовом рынке на фоне усиления мирового финансового кризиса (основные события, оказавшие влияние на динамику российского финансового рынка в сентябре – декабре 2008 г., см. ниже в Приложении к этому разделу).

За прошедший 2008 г. российский фондовый индекс ММВБ рекордно упал на 1287,33 пункта – с 1906,86 до 619,53 пункта, т.е. более чем в 3 раза по отношению к значению индекса на момент закрытия торгов 9 января 2008 г. (в 2007 г. рост составил 20,16%). Таким образом, в 2008 г. фондовый рынок, в отличие от года ранее, продемонстрировал внушительные показатели падения. Минимальное значение индекса ММВБ в 2008 г. – 513,62 пункта – было зафиксировано 24 октября (1516,09 пункта годом ранее), а 19 мая был достигнут максимум – 1956,14 пункта (1969,91 пункта в 2007 г.). Что касается активности инвесторов, то в 2008 г. она также снизилась по сравнению с предыдущим 2007 г. В частности, оборот на рынке акций, входящих в базу индекса ММВБ, на бирже ММВБ в 2008 г. составил около 11 434,32 млрд руб. при средненежном обороте на уровне 45,74 млрд руб. (в 2007 г. суммарный объем торгов составил около 13 611,71 млрд руб. при средненежном обороте на уровне 55,33 млрд руб.). Таким образом, объем торгов в 2008 г. по отношению к соответствующему показателю 2007 г. сократился на 16%.

Динамика рынка на протяжении 2008 г. характеризовалась довольно сильной волатильностью, при этом выделялось несколько периодов спада и подъема котировок индекса ММВБ (рис. 23). Так, январь характеризовался снижением котировок индекса ММВБ на 17% и одновременно увеличением объема торгов. В период с февраля по апрель индекс ММВБ находился в основном в пределах 1600–1700 пунктов, при этом изменения динамики котировок происходили с периодическими разнонаправленными отклонениями, а объем торгов показал в целом нисходящую тенденцию. В мае наблюдался растущий тренд как котировок индекса (на 11%), так и объема торгов (на 30%). Следующий период (с июня по октябрь 2008 г.) характеризовался четко выраженной тенденцией падения значения индекса ММВБ (более чем в 3,5 раза по итогам периода). Вместе с тем в этот период изменения происходили с периодическими незначительными коррекциями в сторону увеличения. В конце октября – начале ноября индекс ММВБ увеличился почти на 45%, после чего (в середине ноября) опять устремился вниз (на 30%). В оставшийся период (с конца ноября по декабрь) наблюдалось разнонаправленное движение котировок индекса ММВБ в пределах 560–660 пунктов. При этом с середины сентября до конца декабря рынок характеризовался невысокими объемами торгов – более чем в 2 раза ниже, нежели на протяжении первых 8 месяцев 2008 г.

Анализируя помесечную динамику российского фондового рынка, отметим, что с началом торгов в январе 2008 г. рынок акций продемонстрировал заметное снижение, вызванное негативной информацией о состоянии долгового рынка США и падением оборота в связи с этим на мировых биржах. Решение ФРС о снижении учетной ставки до 3,5% годовых (на 0,75 процентного пункта) не способствовало улучшению ситуации. Так, объем торгов уменьшился на 13% по сравнению с декабрем 2007 г., котировки индекса ММВБ снизились на 17% (с 1906,86 до 1574,33 пункта). Такое падение значения индекса отразило общую тенденцию обесценения котировок акций наиболее ликвидных российских компаний. При этом наиболее устойчивыми к падению стали акции телекоммуникационного сектора (акции «Ростелекома» подешевели на 2%).



Источник: Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ).

Рис. 23. Динамика фондового индекса ММВБ и объема торгов в 2008 г.

На протяжении следующего периода (февраль – апрель) определяющим фактором динамики российских акций оставалась ситуация на мировом рынке, которая характеризовалась как нейтрально негативным новостным фоном, так и появлением позитивных настроений у инвесторов. Среди основных событий в данном периоде отметим информацию об ожидаемых еще более значительных финансовых потерях международных финансовых компаний, крах одного из крупнейших мировых инвестиционных банков – Bear Stearns и ослабление позиций доллара США. Все это нашло отражение в незначительном разнонаправленном движении котировок индекса ММВБ в основном в пределах 1600–1700 пунктов и постепенно нисходящей тенденции объема торгов, которая сменялась краткосрочными коррекциями в сторону увеличения. Цены на российские акции также характеризовались некоторой волатильностью. Так, в целом за период примерно половина акций «голубых фишек» на российских биржах показывала положительную динамику (на 1–18%), в то время как оставшаяся часть демонстрировала отрицательный тренд (1–15%). В частности, если акции «ЛУКОЙЛа» и «Роснефти» стабильно дорожали, то «Ростелекома» – наоборот, обесценивались.

Ситуация на мировых товарных рынках, отражающая постоянное повышение цен на нефть в течение мая (до достижения нового рекорда в 135,09 долл./барр. во второй половине месяца), явилась определяющей в повышательной динамике рынка акций. Она способствовала росту стоимости большинства акций на российских биржах по итогам торгов в мае, а также котировок основных российских фондовых индексов. Кроме того, 19 мая 2008 г. индекс РТС достиг нового исторического максимума в 2487,92 пункта. Объем торгов также существенно (почти на 30%) увеличился по сравнению с апрелем, соответственно отреагировав на позитивный фон. Из числа бумаг, оказавших положительное влияние на котировки, необходимо отметить компании неф-

тяного сектора («Татнефть», «Газпром нефть», «Сургутнефтегаз», «Роснефть» и «ЛУКОЙЛ»), стоимость акций которых значительно (на 17–19%) выросла вслед за повышением цен на нефть на мировом рынке.

Июнь стал месяцем ухудшения ситуации на российском рынке акций при несущественном росте рыночной волатильности. Негативная мировая конъюнктура, сложившаяся в связи с продолжающимся кредитным кризисом США и чувствительно реагирующая на списание новых убытков крупнейшими финансовыми компаниями, привела к снижению стоимости большинства акций на российских биржах по итогам торгов в июне, а также котировок основных российских фондовых индексов. Вместе с тем некоторую поддержку котировкам акций нефтяных российских компаний оказало повышение цен на нефть до нового исторического максимума (более 141 долл./барр. во второй половине месяца). Кроме того, среди значительных событий на рынке акций в июне отметим окончание завершающего этапа реорганизации компании РАО «ЕЭС России» 30 июня 2008 г.

Негативный внешний фон в связи со списанием новых финансовых потерь крупнейшими финансовыми компаниями, тенденцией коррекции цен на нефть, замедлением темпов экономического роста США способствовал продолжению спада на российском финансовом рынке в следующем месяце. Паническим настроениям на российском фондовом рынке и его падению (в том числе значительному снижению стоимости акций на российских биржах по итогам торгов в июле (до 28%), а также котировок индексов ММВБ и РТС и объема торгов (более чем на 15%)) также способствовал внутренний новостной фон: обвал котировок «Мечела» (на 38%) и снижение капитализации компании на 1/3 в течение одного дня в результате критики премьера В. Путина в ее адрес, не оправдавшая ожидания отчетность Сбербанка России и информация Росстата о резком замедлении промышленного производства в июне.

В августе российские акции также продемонстрировали резкое снижение. Основными причинами столь заметного спада на рынке стали значительное снижение цен на нефть, российско-грузинский военный конфликт, выжидательная позиция инвесторов относительно разрешения ситуации с компанией «Мечел» и существенное ослабление курса рубля по отношению к доллару США. Повышение рейтинга российской банковской системы агентством Standard&Poor's из группы 8 в более «надежную» группу 7 в начале августа не оказало существенного эффекта на рынок.

Темп падения российского фондового рынка еще более усилился в сентябре на фоне углубления мирового финансового кризиса в результате банкротства одного из крупнейших американских инвестиционных банков – Lehman Brothers, поглощения Merrill Lynch коммерческим банком и возможной аналогичной судьбы двух оставшихся крупнейших инвестиционных банков США, национализации двух ведущих ипотечных агентств США, а также вынужденной поддержки государством находящейся на грани банкротства крупнейшей страховой компании США AIG. Резкий обвал на российском рынке акций (в том числе снижение стоимости наиболее ликвидных акций на российских биржах по итогам сентября до 40%, а котировок фондовых индексов ММВБ и РТС – более чем на 20%) после этих событий способствовал введению Федеральной службой по финансовым рынкам таких беспрецедентных мер, как закрытие российских бирж – ММВБ и РТС 17 и 18 сентября 2008 г. Также одним из негативных

последствий стало уменьшение капитализации крупнейших российских компаний по результатам месяца на 10–15%.

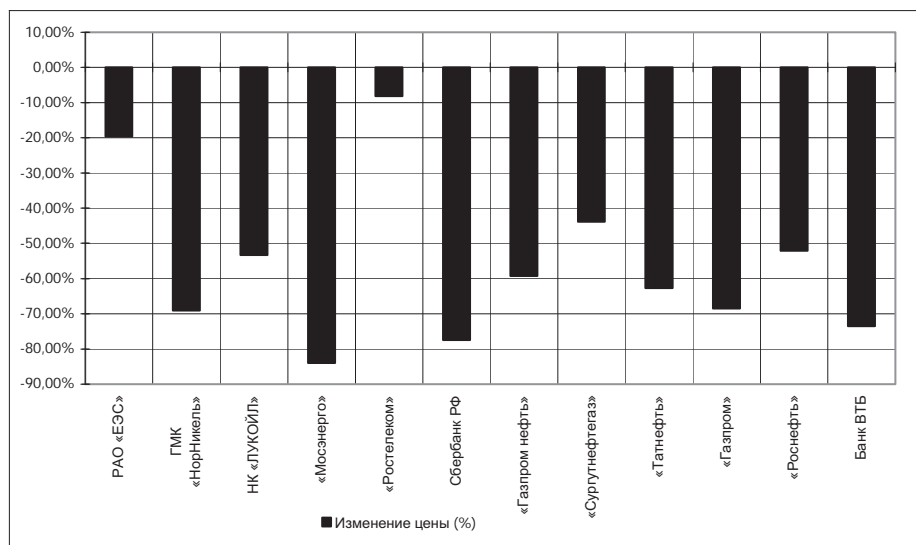
В октябре в условиях обвала на мировых финансовых и товарных рынках, усиления негативных ожиданий инвесторов об углублении финансового кризиса и панических настроений на российских биржах ситуация на российском рынке акций усугубилась. Кроме того, частое использование в течение месяца Федеральной службой по финансовым рынкам таких мер, как приостановление торгов на российских биржах ММВБ и РТС, появление первых жертв финансового кризиса в России среди кредитных организаций из-за неспособности своевременно погасить свои обязательства, понижение 23 октября рейтинга России рейтинговым агентством Standard&Poof's со «стабильного» до «негативного» на фоне возрастающего кризиса ликвидности и снижения доверия к финансовой системе России привели к значительному снижению стоимости наиболее ликвидных акций на российских биржах по итогам торгов в октябре (до 70%), а также котировок индексов ММВБ и РТС (более чем на 50%). Капитализация крупнейших компаний также продолжила тенденцию к снижению (в среднем на 15–20% по итогам месяца).

Негативный внешний и внутренний новостной фон, снижение мировой цены на нефть, с одной стороны, и принятие правительствами стран, в том числе России, ряда мер по стабилизации финансовой системы страны – с другой, способствовали разнонаправленному движению российского рынка акций в ноябре – декабре 2008 г. Так, если период с конца октября по начало ноября ознаменовался повышением основных фондовых индикаторов (значение индекса ММВБ увеличилось почти на 45%), то на протяжении второй половины ноября тенденция вновь сменилась на нисходящую, а с конца ноября по декабрь на рынке наблюдалась разнонаправленная динамика. Ухудшению состояния фондового рынка в данный период способствовали такие факторы, как отзыв лицензий у нескольких кредитных организаций из-за неспособности своевременно погасить свои обязательства, существенное удешевление курса рубля относительно доллара США и евро в результате проводимой ЦБ РФ политики девальвации рубля, повышение ставки рефинансирования ЦБ РФ до 13% годовых, а также понижение прогноза суверенного рейтинга России рейтинговыми агентствами Fitch Ratings и Standard & Poof's со «стабильного» до «негативного». Однако предпринятые правительством РФ действия по поддержке финансового рынка страны в целом оказали благотворное влияние на настроения инвесторов. Кроме того, резкие перепады в настроениях инвесторов подавлялись в течение периода уже ставшим привычным способом – приостановлением торгов на российских биржах – ММВБ и РТС. Все эти факторы привели к развороту тренда и увеличению стоимости большинства наиболее ликвидных акций на российских биржах по итогам торгов в ноябре (до 30%) и в декабре (до 40%), а также котировок индексов ММВБ и РТС (более чем на 15%). Вместе с тем капитализация компаний по итогам ноября уменьшилась в среднем на 40–45%, по итогам декабря снижение происходило в пределах 10%.

В 2008 г., в отличие от года ранее, стоимость наиболее ликвидных российских акций существенно упала (*рис. 24*) вследствие негативного влияния мирового финансового кризиса на российский фондовый рынок. Так, наиболее убыточными в прошедшем году стали инвестиции в акции «Мосэнерго», Сбербанка, и Банка ВТБ, курсовые потери по которым составили 83,98, 77,45 и 73,47% соответственно. Вслед за ними в рейтинге

расположились бумаги ГКМ «НорНикель», «Газпрома» и «Татнефти», которые за год подешевели на 69,04, 68,50 и 62,67% соответственно. Достаточно высокий темп падения курсовой стоимости продемонстрировали и бумаги «Газпром нефти», снизившиеся в 2008 г. на 59,2%, а также «ЛУКОЙЛа» (на 53,31%) и «Роснефти» (на 52,14%). Несколько меньшими потерями характеризовались акции «Сургутнефтегаза», подешевевшие на 43,90%, и РАО «ЕЭС России»³⁸ (по состоянию на 6 июня 2008 г.). Самые низкие темпы обесценения из всех «голубых фишек» были зафиксированы по акциям ОАО «Ростелекома», стоимость которых в 2008 г. упала на 8,18%.

Лидером по обороту на ММВБ в 2008 г. стали акции «Газпрома», на долю которых пришлось около 35% суммарного оборота на рынке акций ММВБ. Следом за ними – акции ОАО «Сбербанк России», доля которых в суммарном объеме торгов составила около 15%. Далее идут акции ОАО «ЛУКОЙЛ» с показателем на уровне около 13%. На 4-м и 5-м местах с незначительным отставанием находятся акции ГКМ «НорНикель» (12%) и «Роснефти» (около 7%). Таким образом, в 2008 г. доля операций с акциями 5 вышеуказанных эмитентов на ММВБ составила около 82%, что несколько ниже аналогичного показателя за предыдущий год (около 90%). Отметим, что в 2008 г. по сравнению с годом ранее рейтинг компаний по обороту на ММВБ претерпел изменения в связи с реорганизацией РАО «ЕЭС России» и прекращением существования компании как юридического лица с 1 июля 2008 г.: в рейтинге лидеров на 5-м месте появилась новая компания – «Роснефть».



Источник: Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ).

Рис. 24. Динамика курсовой стоимости российских «голубых фишек» по итогам 2008 г.

³⁸ 6 июня 2008 г. акции РАО «ЕЭС России» прекратили обращение на биржах в связи с реорганизацией компании.

По данным ММВБ на 31 декабря 2008 г., пятерка компаний – лидеров по размеру капитализации, рассчитанной на основе среднемесячных данных, выглядела следующим образом: «Газпром» – 2359,07 млрд руб. (7448,4 млрд руб. на конец 2007 г.), «Роснефть» – 955,40 млрд руб. (2269,9 млрд руб. в 2007 г.), ОАО «ЛУКОЙЛ» – 706,42 млрд руб. (1883,3 млрд руб. в 2007 г.), «Сургутнефтегаз» – 562,54 млрд руб. (1 085,4 млрд руб. на конец 2007 г.) и Сбербанк России – 539,24 млрд руб. (2160,9 млрд руб. в 2007 г.). Таким образом, в связи с резким сокращением размера капитализации в 2008 г. рейтинг компаний по уровню капитализации в 2008 г. по сравнению с 2007 г. претерпел изменения – ГК «НорНикель» был вытеснен «Сургутнефтегазом». Важно отметить, что по результатам прошедшего года четыре из пяти наиболее капитализированных компаний России представляют нефтегазовый сектор. Среди компаний несырьевого сектора экономики наибольшую капитализацию, как и в прошлом году, имеет Сбербанк России.

Рынок срочных контрактов

С каждым годом оборот рынка срочных контрактов существенно увеличивается, и 2008 г. не стал исключением. Так, по результатам прошедшего года суммарный оборот торгов фьючерсами и опционами на этом сегменте финансового рынка России составил около 11 157,24 млрд руб. против около 7531,2 млрд руб. в 2007 г. Таким образом, оборот рынка срочных контрактов FORTS в 2007 г. вырос практически на 50% по сравнению с предыдущим годом. Участниками торгов было заключено более 28,7 млн сделок и 239,8 млн контрактов (около 11,7 млн сделок и 145,1 млн контрактов в 2007 г.). Среднедневной объем открытых позиций по стандартным контрактам составил в 2008 г. около 247,5 млрд руб., 6,2 млн контрактов и вырос по сравнению с 2007 г. на 50% в рублях и на 47,6% в контрактах (в 2007 г. – 164,9 млрд руб., 4,18 млн контрактов). В течение 2008 г. объем открытых позиций достигал максимального значения – 466,96 млрд руб. и 12,8 млн контрактов (7 июня), минимального значения – 29,05 млрд руб. и 1,3 млн контрактов (15 декабря). В сегменте срочных контрактов в 2008 г., как и годом ранее, основную долю составляли операции с фьючерсами: на них приходилось около 84,2% суммарного объема торгов, или 9394,5 млрд руб. (6207,3 млрд руб. в 2007 г.), тогда как по опционам было заключено сделок всего лишь на 1762, 7 млрд руб. (1323,9 млрд руб. в 2007 г.).

Что касается рейтинга, то наиболее популярным инструментом среди инвесторов на срочном рынке РТС являлись фьючерсы на индекс РТС, на курс руб./долл. США, за ним – контракты на акции ОАО «Газпром» и «ЛУКОЙЛа». Наиболее популярными среди опционов стали опционы на фьючерсные контракты на индекс РТС и фьючерсы на акции ОАО «Газпром».

В 2008 г. на рынке FORTS появилось несколько новых инструментов. Одним из них стал введенный с 19 мая 2008 г. фьючерс «Акции компаний электроэнергетической отрасли» с исполнением 15 декабря 2008 г., направленный на поддержание ликвидности акций электроэнергетических компаний после прекращения торгов РАО «ЕЭС России» на биржевом рынке 6 июня. При этом базовым активом фьючерса с 1 июля являлась «корзина» из 23 акций компаний, выделяемых из РАО «ЕЭС России», а именно: ОГК-1, ОГК-2, ОГК-3, ОГК-4, ОГК-6, ТГК-1, ТГК-2, ТГК-4, ТГК-6, ЮГК ТГК-8, ТГК-9, ТГК-10, ТГК-11, ТГК-14, Волжская ТГК, Енисейская ТГК, «Мосэнерго», «Кузбассэнер-

го», ФСК, ГидроОГК, ИНТЕР РАО «ЕЭС Холдинг», Холдинг МРСК и РАО «Энергетические системы Востока».

В динамике рынка срочных контрактов РТС в 2008 г. можно выделить несколько характерных периодов. Так, если январь – август 2008 г. характеризовались месячным объемом торгов в пределах 1000–1300 млрд руб., то с 17 сентября и до конца месяца наблюдалось существенное падение активности инвесторов на рынке (объем торгов составил около 800 млрд руб. по итогам сентября, т.е. более чем на 20% меньше) ввиду резкого ухудшения состояния российского финансового рынка в результате негативных внешних событий, связанных с усилением мирового финансового кризиса. В октябре срочный рынок РТС показал еще более значительный спад объема торгов (почти в 2,3 раза – до 380 млрд руб. за месяц). В ноябре тенденция к снижению оборота сохранилась, но темп падения уменьшился – на 10% ниже по сравнению с предыдущим месяцем (342 млрд руб.). И, наконец, в декабре динамика на рынке срочных контрактов под влиянием позитивных ожиданий инвесторов на фоне принимаемых правительствами стран антикризисных мер сменилась на возрастающую. Так, в декабре активность инвесторов стала возрастать (на 11%) по сравнению с предыдущим месяцем; объем торгов за месяц составил около 378 млрд руб.

Несколько иная ситуация наблюдалась в 2008 г. на рынке срочных контрактов ММВБ. Так, оборот по результатам февраля продемонстрировал нисходящую динамику, уменьшившись почти на 20% по сравнению с январем – до 216 млрд руб. После чего тренд сменился сначала на умеренно растущий (на 3% выше в марте) и затем на резко восходящий – более чем на 70% в апреле (до 380 млрд руб.). Далее на протяжении следующих двух месяцев наблюдалась нисходящая тенденция – на 4% ниже в мае и на 45% меньше в июне (объем торгов по итогам июня составил около 200 млрд руб.). В дальнейшем динамика опять сменилась на растущую: оборот по итогам июля увеличился более чем на 35%, августа – почти на 50% (до 400 млрд руб.) и сентября – на 17% (до 460 млрд руб.), что было связано в основном с существенным увеличением объема торгов фьючерсами руб./долл. Активность инвесторов в октябре ввиду ухудшения ситуации на российском финансовом рынке уменьшилась почти на 15% по сравнению с предыдущим месяцем (оборот составил около 398 млрд руб.). Но особенно явно влияние мирового экономического кризиса на рынок срочных контрактов ММВБ сказалось в ноябре, когда объем торгов упал почти в 8,5 раза по сравнению с предыдущим месяцем и составил всего 47 млрд руб. по итогам месяца. В декабре наблюдалась коррекция рынка в сторону увеличения – до 78,5 млрд руб. (почти на 67% больше).

В целом по результатам прошедшего года суммарный оборот торгов фьючерсами на срочном рынке ММВБ составил около 3314,19 млрд руб.; было заключено более 22,4 тыс. сделок и 130,6 млн контрактов. Среднедневной объем открытых позиций по стандартным контрактам составил в 2008 г. около 8,8 млрд руб., 340,3 тыс. контрактов. При этом наибольший объем торгов в 2008 г. пришелся на фьючерсы руб./долл. – 3 240,5 млрд руб. (5,9 тыс. сделок, 130,4 млн контрактов).

Факторы динамики российского фондового рынка

Динамика российского фондового рынка в 2008 г. определялась целым рядом факторов, которые для удобства можно условно подразделить на следующие группы:

- внутривнутриполитическая ситуация;
- взаимоотношения с международными финансовыми институтами и организациями;
- ситуация на международных финансовых рынках;
- ситуация на мировых рынках сырья (в частности, нефти);
- мировой экономический кризис;
- корпоративные новости.

Каждая из представленных групп факторов на протяжении 2008 г. оказывала неоднозначное влияние на динамику различных сегментов российского финансового рынка. Большая часть из них уже была упомянута при анализе динамики различных сегментов российского финансового рынка.

Взаимоотношения с международными финансовыми институтами и организациями

В течение года отношения России и международных финансовых организаций складывались на фоне увеличения внешнего долга России, резкого снижения объема международных резервов с августа 2008 г. и ухудшения финансовой ситуации в стране в связи с мировым экономическим кризисом, что выразилось в понижении суверенных рейтингов Российской Федерации.

Так, 19 сентября 2008 г. международное рейтинговое агентство Standard&Poor's понизило прогноз суверенных рейтингов России с «позитивного» на «стабильный» ввиду поддержки российского финансового рынка бюджетными деньгами и снижения нормативов резервирования на фоне усиления кризиса ликвидности. А 23 октября агентство Standard&Poor's понизило прогноз рейтинга России со «стабильного» до «негативного» ввиду принятия антикризисных мер правительством России по дальнейшей поддержке банковского сектора бюджетными деньгами на фоне возрастающего кризиса ликвидности и снижения доверия к финансовой системе. Кроме того, 8 декабря 2008 г. агентство Standard&Poor's в связи с резким сокращением международных резервов и инвестиционных потоков понизило долгосрочный и краткосрочный кредитные рейтинги России по обязательствам в иностранной валюте с «BBB+/A-2» до «BBB/A-3», долгосрочный суверенный кредитный рейтинг по обязательствам в национальной валюте – с «A-» до «BBB+»; краткосрочный рейтинг по обязательствам в национальной валюте подтвержден на уровне «A-2».

10 ноября 2008 г. рейтинговое агентство Fitch Ratings понизило прогноз суверенных рейтингов России со «стабильного» на «негативный» ввиду риска оттока депозитов и бегства капитала, а также из-за системных недостатков банковской системы и относительно высокой инфляции.

16 июля агентство Moody's повысило рейтинг долговых обязательств России в валюте, а также странового потолка для депозитов в валюте с «Baa2» до «Baa1», а 12 декабря понизило прогноз рейтинга России с «позитивного» на «стабильный».

Ситуация на международных финансовых рынках

Прошедший 2008 г. характеризовался резким ухудшением конъюнктуры мировых фондовых рынков (см. табл. 36) по сравнению с состоянием по итогам предыдущего года.

Таблица 36

Динамика мировых фондовых индексов в 2008 г.

Данные на 31 декабря 2008 г.	Код	Значение	Изменение с начала года (%)
MMVB (Россия)	MICEXINDEXCF	619,53	-67,20
PTC (Россия)	RTSI	631,89	-72,41
Dow Jones Industrial Average (США)	DJI	8 776,39	-33,84
NASDAQ Composite (США)	NASD	1 577,03	-40,54
S&P 500 (США)	SPX	903,25	-38,49
FTSE 100 (Великобритания)	FTSE	4 434,17	-31,33
DAX-30 (Германия)	DAX	4 810,20	-40,37
CAC-40 (Франция)	CAC	3 217,97	-42,68
Swiss Market (Швейцария)	SSMI	5 534,53	-37,01
Nikkei-225 (Япония)	NIKKEI	8 859,56	-42,12
Bovespa (Бразилия)	BUSP	37 550,31	-41,22
IPC (Мексика)	IPC	22 380,32	-24,23
IPSA (Чили)	IPSA	2 376,42	-22,13
Straits Times (Сингапур)	STI	1 761,56	-49,41
Seoul Composite (Южная Корея)	KS11	1 124,47	-40,73
ISE National-100 (Турция)	XU100	26 864,07	-51,63
Morgan Stanley Emerging Markets Free Index	EFM	457,64	-54,44

В частности, американские фондовые индикаторы по итогам 2008 г. продемонстрировали значительное падение. Так, по итогам года американский фондовый индекс Dow Jones Industrial упал на 33,84% (или на 4488,43 пункта), индекс NASDAQ Composite снизился еще больше – на 40,54% (на 1075,25 пункта) (см. рис. 25). Для динамики американских фондовых индикаторов можно выделить три основных периода с различными тенденциями (рис. 25). Так, если до конца июля рынок в целом проявлял разнонаправленное движение, то начиная с августа по октябрь динамика сменилась на тенденцию к резкому падению основных мировых индексов (особенно по итогам октября 2008 г. – в основном более 25%). В ноябре – декабре 2008 г. рынок опять стал характеризоваться разнонаправленным движением, но при этом показатели индексов в периоды роста не превышали показателей по состоянию на конец августа 2008 г. Такие тенденции наблюдались по всем мировым фондовым индексам.

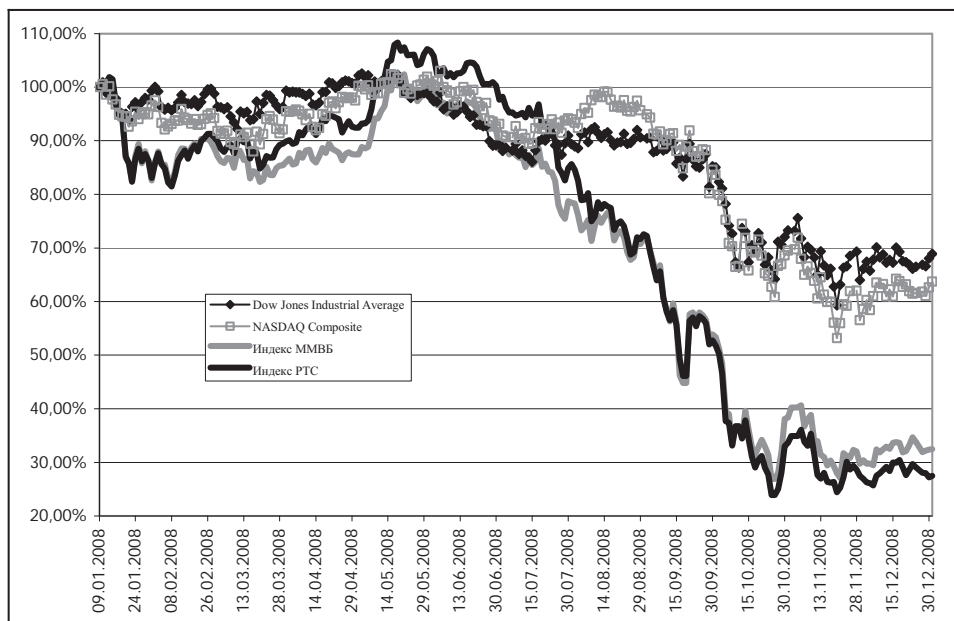


Рис. 25. Динамика основных американских и российских фондовых индексов в 2008 г. (9 января 2008 г. = 100%)

Что касается фондовых рынков других развитых стран, то они также существенно упали по итогам 2008 г. Некоторые фондовые индикаторы стран Европы снизились в целом так же, как и американские индексы. Немецкий DAX-30 уменьшился за год на 40,37%, в то время как французский CAC-40 – на 42,68% (табл. 37). Фондовый индекс Японии Nikkei-225 тоже сократился на 42,12% по сравнению с началом года.

Фондовые рынки развивающихся стран в 2008 г. продемонстрировали аналогичную тенденцию, упав на 20–50%. В результате снижение агрегированного фондового индекса развивающихся стран, рассчитываемого компанией Morgan Stanley по итогам года, составило около 55%.

Анализируя основные факторы динамики, отметим следующие для периода январь – июль 2008 г.: негативная ситуация на долговом рынке США, которая привела в итоге к началу мирового экономического кризиса, негативные макроэкономические и корпоративные новости, динамика значительного повышения начиная с февраля (до уровня 150 долл./барр. в первой половине июля 2008 г.) мировых цен на нефть, ослабление курса доллара на мировом рынке, банкротство одного из крупнейших мировых инвестиционных банков – Bear Stearns (в марте), неоднократное снижение учетной ставки ФРС США (до 2%). При этом февраль, апрель и май характеризовались появлением позитивных настроений инвесторов и оживлением на мировых фондовых биржах, в частности в связи с повышением цен на нефть, положительными макроэкономическими данными и корпоративными новостями.

В августе ситуация на мировых финансовых рынках ухудшилась в результате данных о крупных убытках ведущих американских ипотечных агентств – Freddie Mac и

Fannie Mae и о возможной их национализации, о поиске инвесторов крупнейшим инвестиционным банком Lehman Brothers на покупку части инвестиционного бизнеса, а также в результате негативной макроэкономической статистики из США, значительно падения цен на нефть и ослабления курса рубля относительно доллара.

Среди основных факторов негативной мировой конъюнктуры, оказавших влияние на российский рынок в сентябре, стоит отметить падение американского рынка акций, а вслед за ним европейского и азиатского рынков в результате банкротства одного из крупнейших инвестиционных американских банков Lehman Brothers и поглощения другого – Merrill Lynch коммерческим Bank of America, а также информации о приближающемся банкротстве крупнейшей страховой компании США AIG и о национализации государством американских ипотечных агентств – Freddie Mac и Fannie Mae, в результате замедления темпов роста мировой экономики, продолжающегося значительного снижения цен на нефть (ниже отметки 100 долл./барр.). Все эти факторы привели к снижению основных индексов развивающихся стран на 3–12%, а США и Европы – на 3–10% по итогам месяца.

В октябре динамика мировых финансовых рынков складывалась на фоне мирового кризиса ликвидности и дефицита платежеспособности, негативной макроэкономической статистики из США, замедления темпов роста мировой экономики, значительного снижения цен на нефть (ниже отметки в 60 долл./барр. в конце месяца), укрепления позиций доллара и негативных прогнозов по развивающимся рынкам, снижения спроса на сырьевые товары. Разработанные правительствами ряда стран меры по поддержке финансового сектора лишь подтвердили опасения об углублении финансового кризиса. Все это в итоге привело к продолжению тенденции обвала основных мировых фондовых индексов: на рынках развивающихся стран – на 15–40%, на рынках США и Европы – на 20–30%.

В ноябре и декабре ситуация на мировых финансовых рынках характеризовалась не только периодами падения вследствие негативного новостного фона, но и периодами роста оптимизма инвесторов в результате принятия правительствами стран мер для стабилизации финансовой системы. Среди основных факторов негативной мировой конъюнктуры отметим: отказ от выкупа неликвидных ипотечных активов банков Минфином США, усиление мирового кризиса ликвидности, значительное снижение финансовых результатов деятельности автомобильных компаний США (General Motors, Ford Motor) и крупнейших банков США (Citigroup, J.P.Morgan Chase & Co, Goldman Sachs и Morgan Stanley), существенные убытки швейцарского банка Credit Suisse и крупнейшего французского банка BNP Paribas, приобретение правительством Великобритании 57,9% акций крупнейшего банка Royal Bank of Scotland, негативные макроэкономические данные из США, снижение цен на нефть (ниже 50 долл./барр. в ноябре и ниже 35 долл./барр. в конце декабря), укрепление курса доллара по отношению к евро на мировом валютном рынке. В то же время росту мировых рынков способствовали решение Минфина США о выделении финансовой помощи банку Citigroup в размере 20 млрд долл., снижение ключевых ставок ФРС США, Европейским центробанком (ЕЦБ), Банком Англии, центральными банками Швейцарии, Швеции и Южной Кореи, решение о выделении правительством США кредита американским автомобильным компаниям (General Motors Corp. и Chrysler LLC) в размере 17,4 млрд долл., а также разработка других мер по поддержке национальной экономики стран. Данные факторы привели к

разнонаправленной динамике основных мировых фондовых индексов в ноябре – декабре 2008 г. Так, в ноябре рынки развивающихся стран характеризовались повышением основных индексов на 5–20%, рынки США и Европы – как ростом отдельных индексов на 2–8%, так и снижением других основных индексов (в среднем на 1%). В декабре фондовые индексы развивающихся стран продемонстрировали в основном повышение индексов на 1–12%, а рынки США и Европы – в основном снижение (на 1–4%).

Корпоративные новости

Изменение кредитных рейтингов. Улучшения в функционировании некоторых российских корпораций отразились в присвоении им долгосрочных кредитных рейтингов или в пересмотре уже существующих. Вместе с тем мировой финансовый кризис внес свои коррективы в кредитные рейтинги компаний.

Так, 17 марта 2008 г. международное рейтинговое агентство Standard&Poor's (S&P) пересмотрело прогноз изменения рейтинга ОАО «Ростелеком» со «стабильного» на «позитивный»; долгосрочный кредитный рейтинг подтвержден на уровне «BB–», а 16 декабря долгосрочный кредитный рейтинг был пересмотрен с уровня «BB–» до «BB» с прогнозом «стабильный» в связи с улучшением показателей компании.

1 апреля 2008 г. рейтинговое агентство Fitch Ratings повысило долгосрочные рейтинги ОАО «Газпром» в иностранной и национальной валютах с уровня «BBB–» до «BBB» и прогноз по рейтингам – с «позитивного» на «стабильный» ввиду улучшения финансовых показателей компании.

11 июля 2008 г. агентство Fitch Ratings повысило долгосрочный рейтинг ОАО «Татнефть» в иностранной валюте с уровня «B+» до «BB» и прогноз по рейтингу – с «позитивного» на «стабильный» ввиду улучшения корпоративного управления в компании.

16 июля 2008 г. международное рейтинговое агентство Moody's Investors Service повысило долгосрочный рейтинг депозитов Сбербанка России в иностранной валюте с уровня «Baa2» до «Baa1» (что является максимальным рейтингом для российских банков, присвоенным рейтинговым агентством Moody's Investors Service); прогноз по рейтингу изменен на «позитивный». Кроме того, был изменен со «стабильного» на «позитивный» прогноз по рейтингам выпусков долговых обязательств Сбербанка России в рамках MTN-программы.

20 августа международное рейтинговое агентство Standard&Poor's подтвердило кредитный рейтинг ОАО «ГМК «Норильский никель» на уровне «BBB–» после анализа финансовых, операционных показателей и его акционерной структуры; прогноз – «стабильный», а также долгосрочный кредитный рейтинг ОАО «Мосэнерго» на уровне «BB» и рейтинг по национальной шкале на уровне «ruAA»; прогноз – «стабильный».

24 октября международное рейтинговое агентство Standard&Poor's пересмотрело прогноз изменения рейтингов ОАО «Газпром» со «стабильного» на «негативный» (кредитный рейтинг подтвержден на уровне «BBB»), а также прогноз по рейтингам Банка ВТБ со «стабильного» на «негативный», что совпадает с прогнозом по суверенным рейтингам Российской Федерации. Долгосрочные и краткосрочные кредитные рейтинги банка подтверждены на уровне «BBB+/A–2», а рейтинги по национальной шкале – на

уровне «ruAAA». Также 24 октября Standard&Poor's подтвердило рейтинги ОАО «Газпром нефть», прогноз – «стабильный».

13 ноября международное рейтинговое агентство Standard&Poor's признало ОАО «НК «Роснефть» одной из самых информационно открытых компаний России (второе место), а 8 декабря подтвердило прогноз по рейтингам ОАО «НК «Роснефть» на уровне «стабильный».

Кроме того, 10 декабря 2008 г. агентство Standard&Poor's в связи с ухудшением условий деятельности в российской нефтяной отрасли изменило прогноз по рейтингам ОАО «ЛУКОЙЛ» с «позитивного» на «стабильный»; подтверждены: долгосрочный кредитный рейтинг – на уровне «BBB-», рейтинг по национальной шкале – на уровне «ruAA+».

Результаты финансовой деятельности. В октябре – декабре 2008 г. многие компании опубликовали финансовые результаты своей деятельности в текущем году, среди которых отметим следующие.

28 октября 2008 г. ОАО «Газпром нефть» опубликовало результаты по III кварталу 2008 г.: чистая прибыль увеличилась на 11% – до 21,5 млрд руб. При этом чистая прибыль за 9 месяцев 2008 г. выросла на 51% – до 83,4 млрд руб.

10 ноября ОАО «Ростелеком» опубликовало финансовые результаты по РСБУ за 9 месяцев 2008 г.: прибыль от продаж увеличилась на 8,1% – до 8852,6 млн руб.; рентабельность по OIBDA (операционная прибыль до амортизации, обесценения внеоборотных активов и убытка (прибыли) от выбытия основных средств) составила 26,0%; выручка составила 46414,0 млн руб.; чистая прибыль – 6929,5 млн руб. (8844,8 млн руб. за аналогичный период 2007 г.). А 8 декабря ОАО «Ростелеком» опубликовало неаудированные консолидированные результаты деятельности за 1-е полугодие 2008 г. по МСФО: чистая прибыль увеличилась до 9,8 млрд руб. (в 4 раза по сравнению с аналогичным периодом 2007 г.); показатель OIBDA – 7,8 млрд руб. (на 14% выше 2007 г.); рентабельность по OIBDA – 25%.

14 ноября ОАО «Мосэнерго» опубликовало финансовые результаты по РСБУ за 9 месяцев 2008 г.: чистая прибыль увеличилась на 201,49 млн руб. по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. – до 1466,83 млн руб.; прибыль от продаж составила 1740,31 млн руб., что на 955,57 млн руб. (121,8%) выше показателя за 2007 г.; выручка достигла 66 078,16 млн руб., увеличившись на 12 914,03 млн руб. (на 24,3%) по сравнению с 2007 г. А 25 декабря ОАО «Мосэнерго» опубликовало неаудируемую консолидированную промежуточную финансовую отчетность за III квартал и 9 месяцев 2008 г. по МСФО: выручка от продаж за 9 месяцев 2008 г. составила 66 079 млн руб. (что выше показателя за аналогичный период 2007 г. на 12 915 млн руб. (на 24,29%)); выручка за III квартал 2008 г. выросла на 5678 млн руб. (на 46,03%).

1 декабря ОАО «НК «Роснефть» опубликовало консолидированную финансовую отчетность по ОПБУ США за III квартал и 9 месяцев 2008 г.: чистая прибыль за 9 месяцев 2008 г. составила 10,3 млрд долл. (на 139,0% больше – 4,3 млрд долл. за 9 месяцев 2007 г.); показатель EBITDA (прибыль до вычета налогов, процентов и амортизации) – 17,08 млрд долл. (на 81,7% больше показателя за 9 месяцев 2007 г.). В III квартале 2008 г. EBITDA составила 5,3 млрд долл. (на 31,4% выше по сравнению с 4,1 млрд долл. за III квартал 2007 г.), а чистая прибыль – 3,47 млрд долл. (на 79,9% выше по сравнению с 1,93 млрд долл. в 2007 г.).

11 декабря ОАО «ЛУКОЙЛ» опубликовало консолидированную финансовую отчетность за 9 месяцев 2008 г. по US GAAP: чистая прибыль составила 10765 млн долл. (на 70,9% больше по сравнению с 9 месяцами 2007 г.), показатель EBITDA вырос на 60,6% и составил 16 652 млн долл., выручка от реализации увеличилась до 89 265 млн долл., или на 56,3%.

15 декабря ОАО «Газпром нефть» опубликовало финансовые результаты по ОПБУ США за III квартал и 9 месяцев 2008 г.: чистая прибыль в III квартале 2008 г. составила 1594 млн долл. (957 млн долл. в 2007 г.); EBITDA – 2642 млн долл. (1553 млн долл. в 2007 г.); выручка – 9638 млн долл. (против 5435 млн долл. в III квартале 2007 г.). Чистая прибыль за 9 месяцев 2008 г. составила 5201 млн долл. (на 84,5% выше аналогичного показателя 2007 г.); EBITDA – 7761 млн долл. (на 73% выше показателя 2007 г.); выручка – 27315 млн долл. (на 86% выше аналогичного показателя 2007 г.).

22 декабря Сбербанк России опубликовал результаты финансовой деятельности по итогам 11 месяцев 2008 г. по РСБУ: прибыль до уплаты налогов из прибыли составила 146,0 млрд руб. (148,9 млрд руб. за 11 месяцев в 2007 г.), чистая прибыль – 113,2 млрд руб. (118,4 млрд руб. в 2007 г.).

Также 22 декабря ОАО «Газнефть» опубликовало неаудированную консолидированную промежуточную сокращенную финансовую отчетность по ОПБУ США за 9 месяцев 2008 г.: выручка от реализации составила 14 973 млн долл. (10 235 млн долл. за соответствующий период 2007 г.); чистая прибыль – 1204 млн долл. (1169 млн долл. за соответствующий период 2007 г.).

30 декабря ОАО «Газпром» представило консолидированную промежуточную сокращенную финансовую отчетность по МСФО за первое полугодие 2008 г.: выручка от продаж (за вычетом акциза, НДС и таможенных платежей) увеличилась на 52% – до 1743 млрд руб.; операционные расходы выросли на 30% – до 1026,6 млрд руб.; прибыль составила 609,35 млрд руб. (что на 53% выше, чем за аналогичный период 2007 г.).

Слияния, поглощения, партнерства, реорганизации. В 2008 г. некоторые российские компании продолжили процесс приобретения новых, в том числе зарубежных, активов и установления долгосрочных связей, позволяющих расширить и укрупнить бизнес, повысить его эффективность. Кроме того, некоторые компании провели процесс реорганизации и реструктуризации бизнеса.

ОАО «Газпром»

21 февраля 2008 г. ОАО «Газпром», Total и StatoilHydro подписали соглашение о создании компании специального назначения Shtokman Development AG для реализации первой фазы освоения Штокмановского месторождения (в капитале Shtokman Development AG «Газпрому» принадлежит 51%, Total – 25%, StatoilHydro – 24%); компания зарегистрирована в Швейцарии.

18 марта 2008 г. ОАО «Газпром» и боливийская государственная нефтегазовая компания YPFB подписали соглашение о проведении геологоразведочных работ на территории Боливии (на блоках Сунчал, Асеро и Карауайчо).

3 апреля ОАО «Газпром» и Siemens AG подписали соглашение о стратегическом партнерстве, открывающее новые возможности для расширения сотрудничества между компаниями на территории России и других стран в нефтегазовой сфере.

23 мая ОАО «Газпром» и компания Petrovietnam подписали соглашение о дальнейшем сотрудничестве, предусматривающее проведение геологоразведочных работ и дальнейшее освоение четырех новых блоков на шельфе Вьетнама, а также создание сторонами совместного предприятия «Газпромвьет» для обеспечения участия компаний в нефтяных и газовых проектах на территории России и других стран.

29 сентября ОАО «Газпром» и Kogas подписали Меморандум о взаимопонимании по поставкам природного газа из России в Корею, предусматривающий возможность прохождения трубопровода для поставок природного газа потребителям Республики Корея через Корейский полуостров, а также проведение совместных исследований по данному маршруту.

А 2 октября ОАО «Газпром» и немецкая компания E.ON AG подписали соглашение о совместном участии в проекте освоения Южно-Русского нефтегазового месторождения, предусматривающее обмен активами, в результате которого E.ON AG получит 25% минус 1 обыкновенная именная акция в уставном капитале ОАО «Севернефтегазпром» и тем самым примет участие в освоении Южно-Русского месторождения. ОАО «Газпром» получит 49% в ЗАО «Геросгаз», владеющем 2,93% акций ОАО «Газпром».

ОАО «Газпром нефть»

28 мая ОАО «Газпром нефть» и ОАО «Московская нефтегазовая компания» (МНГК) зарегистрировали совместное предприятие на паритетных началах (50% уставного капитала принадлежит ОАО «Газпром нефть», 50% – МНГК) для управления Московским НПЗ – Moscow NPZ Holdings B.V.

4 июля ОАО «Газпром нефть» и Yokogawa Electric Corporation подписали соглашение о стратегическом сотрудничестве, которое предусматривает совместную работу компаний по внедрению новейших систем управления технологическими процессами, систем измерения и информационных технологий, производимых Yokogawa Electric Corporation, на предприятиях, входящих в состав ОАО «Газпром нефть».

23 июля ОАО «Газпром нефть» и ОАО «Авиационная компания «Трансаэро» подписали соглашение о сотрудничестве, целью которого является повышение эффективности и устойчивости системы обеспечения авиационным топливом в городе Санкт-Петербурге и других регионах Российской Федерации.

ОАО «ЛУКОЙЛ»

В феврале ОАО «ЛУКОЙЛ» и ОАО «Газпром нефть» начали совместную деятельность по заправке воздушных судов в аэропорту «Пулково». Также ОАО «ЛУКОЙЛ» завершило сделку по приобретению 100% акций ЗАО «Ассоциация социально-экономического, научного и делового сотрудничества «ГРАНД» и 100%-й доли ООО «Мега-Ойл М», в состав активов которых входят 122 АЗС, расположенных в Москве и Московской области, а также 26 АЗС в Псковской, Калужской, Новгородской и Ростовской областях. Объем реализации на этих АЗС оценивается более чем в 300 тыс. т в год.

В марте «ЛУКОЙЛ Оверсиз» (100%-е дочернее предприятие ОАО «ЛУКОЙЛ») завершил сделку на сумму около 580 млн долл. с ЗАО «МГНК «Союзнефтегаз» по приобретению 100% группы SNG Holdings Ltd., включая компанию «Союзнефтегаз Восток Лимитед», являющуюся стороной Соглашения о разделе продукции (СРП) по месторо-

ждениям Юго-Западного Гиссара и Устюртского региона в Республике Узбекистан. Второй стороной СПП в качестве уполномоченного органа государства является национальная холдинговая компания «Узбекнефтегаз».

30 апреля компания LUKOIL Europe Holdings B.V. (100%-е дочернее предприятие ОАО «ЛУКОЙЛ») закрыла сделку по покупке хорватской компании EUROPA-MIL. В число приобретенных активов входят 9 АЗС в Загребе и Сплите, 5 земельных участков под строительство АЗС и водно-железнодорожный нефтепродуктовый терминал емкостью 8000 м³. Среднесуточные объемы продаж нефтепродуктов на АЗС EUROPA-MIL составляют 11 т.

23 июня ОАО «ЛУКОЙЛ» и итальянская компания ERG S.p.A. подписали соглашение о создании совместного предприятия по управлению нефтеперерабатывающим комплексом ISAB, расположенным в районе города Приоло (Сицилия). В создаваемом СП ОАО «ЛУКОЙЛу» будет принадлежать 49% участия, ERG – 51%. Сумма сделки составила 1347 млрд евро, исключая стоимость товарных запасов нефти.

22 июля ОАО «ЛУКОЙЛ» и Национальная нефтяная компания Венесуэлы PDVSA подписали Соглашение о совместном исследовании блока Хунин-3 в Венесуэле (на два года с возможностью продления) с целью оценки проекта добычи сверхтяжелой нефти, ее переработки на территории Венесуэлы и дальнейшего экспорта. Затраты на исследование финансируются сторонами поровну.

24 ноября 2008 г. ОАО «ЛУКОЙЛ» завершена сделка по приобретению крупных сбытовых активов в Турции – 100% акций турецкой компании Акрет.

РАО «ЕЭС России»

В 2008 г. продолжился процесс реорганизации РАО «ЕЭС России».

11 февраля состоялась продажа 49% акций ОАО «Костромская сбытовая компания», принадлежавших РАО «ЕЭС России», за 150 млн руб. Покупателем выступила компания ООО «ТК Альтаир». 28 февраля – открытый аукцион по продаже 14,17% пакета акций ОАО «Новосибирскэнерго», принадлежащего РАО «ЕЭС России», за 3,4 млрд руб. 17 марта завершилась сделка на сумму 450 млн руб. по продаже 49% акций ОАО «Колэнергосбыт» (принадлежащий РАО «ЕЭС России»), реализованных через информационно-торговую систему «ИСТРА».

1 мая завершилась реорганизация ЗАО «Интер РАО ЕЭС», ОАО «Северо-Западная ТЭЦ» и ОАО «Ивановские ПГУ» в форме присоединения к ОАО «Интер РАО ЕЭС» (до переименования – ОАО «Сочинская ТЭС»). В результате присоединения указанные компании приобрели статус филиалов ОАО «Интер РАО ЕЭС» и прекратили свое существование в качестве самостоятельных акционерных обществ.

28 мая состоялся открытый аукцион по продаже 50,9%-го пакета акций ОАО «Мосэнергосбыт», принадлежащего РАО «ЕЭС России», а 29 мая – открытые аукционы по продаже акций ОАО «Жоми энергосбытовая компания» (50,11% акций), ОАО «Ставропольэнергосбыт» (55,13%), ОАО «Брянская сбытовая компания» (49%) и ОАО «Архангельская сбытовая компания» (49%), принадлежавших РАО «ЕЭС России». 17 июня состоялся открытый аукцион по продаже 48,43%-го пакета акций ОАО «Энергосбыт Ростовэнерго», принадлежащего РАО «ЕЭС России», 18 июня – по продаже 100%-го пакета акций ОАО «Тюменская энергосбытовая компания», а 25 июня завершилась

сделка по продаже 49% акций ОАО «Челябэнергосбыт», принадлежащих РАО «ЕЭС России».

6 июня акции РАО «ЕЭС России» прекратили обращение на биржах. В результате завершающего этапа реорганизации РАО «ЕЭС России» с 1 июля из РАО «ЕЭС России» были выделены 28 холдинговых компаний. РАО «ЕЭС России» одновременно с выделением холдинговых компаний было присоединено к Федеральной сетевой компании и прекратило свое существование как юридическое лицо.

Сбербанк России

Сбербанк России и ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания» (ОАО «ГидроОГК») заключили 1 февраля генеральное соглашение о сотрудничестве в области развития электроэнергетики.

7 июня Сбербанк России и Deutsche Bank AG подписали Меморандум о взаимопонимании, который предусматривает дальнейшее развитие сотрудничества двух банков в части предоставления клиентам эффективных финансовых инструментов и совместных услуг на международных рынках капитала, в области проектного финансирования и структурированных продуктов, корпоративного, торгового и экспортного финансирования, а также в розничном бизнесе. Стороны планируют совместно работать над финансированием проектов в рамках подготовки и проведения зимней Олимпиады в г. Сочи в 2014 г.

Другие компании

20 мая Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД РФ) и ОАО «ГМК «Норильский никель» подписали соглашение о сотрудничестве, предусматривающее, с одной стороны, поддержку МИД РФ внешнеэкономической деятельности ОАО «ГМК «Норильский никель» и оказание информационно-консультативного содействия, а с другой – оказание компанией содействия МИД РФ, а также совместную деятельность на международной арене.

4 июля в особой экономической зоне «Алабуга» было заложено совместное предприятие ОАО «Татнефть» и Preiss-Daimler Group по производству стекловолокна.

Привлечение капитала. В завершившемся году отечественные компании довольно активно проводили политику по привлечению дополнительного объема инвестиций, в том числе на зарубежных финансовых рынках, а также укрепляли свои позиции на мировых рынках капитала.

В феврале 2008 г. ОАО «НК «Роснефть» привлекло синдицированный кредит в размере 3 млрд долл. от группы международных банков на срок 5 лет по ставке LIBOR + 0,95% (обеспечен экспортными контрактами на продажу нефти). За счет привлечения этого кредита, а также использования собственных денежных средств ОАО «НК «Роснефть» 14 марта полностью погасило второй транш (5,2 млрд долл.) краткосрочного кредита, привлеченного компанией в начале 2007 г. с целью финансирования приобретения новых активов. 17 сентября ОАО «НК «Роснефть» погасило третий, и последний, транш (2,3 млрд долл.) бридж-кредита, предоставленного ABN AMRO, Barclays, BNP Paribas, Calyon, Citibank, Goldman Sachs, J. P. Morgan Chase и Morgan Stanley, в размере 22 млрд долл. в начале 2007 г.

17 июня ОАО «ГМК «Норильский никель» привлекло синдицированный кредит на 3 года на сумму 1,5 млрд долл., средства от которого были использованы для рефинансирования краткосрочного необеспеченного кредита на сумму 2,5 млрд долл., предоставленного банками BNP Paribas и Societe Générale Corporate&Investment Banking (SG CIB) для приобретения всех выпущенных и находящихся в обращении обыкновенных акций компании LionOre Mining International Limited.

20 июня ОАО «ЛУКОЙЛ» привлекло необеспеченный синдицированный кредит на общую сумму 1 млрд долл., средства от которого были использованы для погашения остатка задолженности LUKOIL Finance Ltd. перед синдикатом международных банков по кредиту, привлеченному в 2005 г. для финансирования покупки компании Nelson Resources.

В июле ОАО «Газпром нефть» завершило сделку по привлечению синдицированного кредита в размере 1 млрд долл., включавшего два транша: трехлетний и пятилетний транши (маржа составляет 1,5 и 1,75% соответственно). Кредит планируется использовать на общие корпоративные нужды, а также для рефинансирования существующей задолженности. Кроме того, 15 декабря ОАО «Газпром нефть» и Внешэкономбанк (ВЭБ) подписали соглашение о предоставлении кредитной линии с лимитом 750 млн долл. (пять траншей по 150 млн долл. каждый) для частичного рефинансирования платежей, направленных на погашение основного долга по синдицированному кредиту на сумму до 2,2 млрд долл., предоставленному компании синдикатом иностранных банков.

3 октября Сбербанк России подписал соглашение о синдицированном кредите (для использования на общекорпоративные цели) на сумму 1,2 млрд долл. на срок 3 года, стоимость заимствования составила ЛИБОР + 0,85% годовых. В синдикате приняли участие 15 финансовых институтов из Европы, Северной Америки, Японии. А 18 декабря Сбербанк России привлек субординированный кредит в размере 200 млрд руб. от Банка России в рамках государственной стратегии рекапитализации системообразующих банков в период финансовой нестабильности.

24 октября Банк ВТБ подписал с Внешэкономбанком соглашение о привлечении субординированного кредита на сумму 200 млрд руб. на срок до конца 2019 г. по ставке 8% годовых (в соответствии с Федеральным законом от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации»).

25 ноября ОАО «ГМК «Норильский никель» подписало кредитное соглашение сроком на 10 лет под покрытие экспортного кредитного агентства Euler Hermes на сумму 278,8 млн евро в долларовом эквиваленте для рефинансирования судостроительной программы.

Размещение капитала. В рамках правительственной программы борьбы с финансовым кризисом наиболее ликвидные российские компании финансового сектора (Банк ВТБ и Сбербанк России) с августа 2008 г. стали проводить политику по поддержке российских компаний реального сектора.

Так, 11 августа Банк ВТБ и Landesbank Berlin AG выступили организаторами синдицированного кредита для ОАО «Бинбанк» в размере 27 млн долл. сроком на 1 год, средства от которого планировалось направить на финансирование торговых контрактов клиентов банка.

26 августа группа ВТБ подписала соглашение о предоставлении синдицированно-го кредита в размере 150 млн долл. российскому грузовому авиаперевозчику «Волга-Днепр», средства от которого должны быть направлены на рефинансирование предоставленного компаниям группы «Волга-Днепр» в июле 2007 г. группой ВТБ бридж-кредита на сумму 80 млн долл., а также на рефинансирование части краткосрочной задолженности по иным банковским займам. Участниками синдиката выступили 7 банков.

В конце октября – ноября в рамках реализации правительственной Программы по поддержке торговых сетей Банк ВТБ приступил к финансированию розничных торговых компаний: первый транш в объеме 300 млн руб. 27 октября получила группа компаний «Магнит»; кредитный лимит в объеме 7 млрд руб. сроком на 1,5 года был установлен на компанию X5 Retail Group; кредитный лимит в объеме 3 млрд руб. со сроком операций до 1 года установлен на ЗАО «Корпорация «ГРИНН», в которую входит сеть продовольственных гипермаркетов «ЛИНИЯ». В ноябре в рамках расширения сотрудничества с предприятиями приоритетных отраслей российской экономики Банк ВТБ предоставил ОАО «АвтоВАЗ» финансирование в объеме 4 млрд руб. на срок 12 месяцев с целью пополнения оборотных средств предприятия.

Также в целях расширения сотрудничества с предприятиями реального сектора экономики Банк ВТБ в ноябре предоставил трем российским заводам Трубной металлургической компании (ТМК) кредиты на общую сумму 5,5 млрд руб. сроком на 1 год, предприятиям «Евраз Груп С.А.» – финансирование на общую сумму 10 млрд руб., трем предприятиям группы «УГМК-Холдинг» – финансирование общим объемом 4,8 млрд руб., а на ЗАО «Трансмаш-холдинг» установил кредитный лимит в объеме 6,5 млрд руб.

Кроме того, в рамках расширения сотрудничества с предприятиями реального сектора экономики Банк ВТБ 4 декабря установил на группу ОАО «КамАЗ» кредитно-документарный лимит в объеме 7 млрд руб., предоставил автозаводу группы «СОЛЛЕРС» кредиты в объеме 4 млрд руб. сроком на 1 год, а также открыл трем предприятиям группы «Мечел» кредитные линии на общую сумму 15 млрд руб. сроком на 1 год с целью пополнения оборотных средств предприятий. 10 декабря Банк ВТБ выдал кредит ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» на сумму 4 млрд руб. сроком на 1 год с целью пополнения оборотных средств. 19 декабря Банк ВТБ предоставил АК «АЛРОСА» финансирование в объеме 44,2 млрд руб. сроком на 600 дней, направленное на рефинансирование текущей краткосрочной задолженности по кредитам и займам, предоставленным предприятию российскими и зарубежными инвесторами. 24 декабря Банк ВТБ предоставил добывающему региональному подразделению ОАО «Сибирская угольная энергетическая компания» (СУЭК) финансирование в объеме 2,5 млрд руб. сроком на 1 год на финансирование текущей деятельности и развитие производственных мощностей. Кроме того, 25 декабря Банк ВТБ предоставил ОАО «НПО «САТУРН» финансирование в объеме 7,5 млрд руб., которое было направлено на финансирование финансово-хозяйственной деятельности, а также на осуществление выплат по облигациям и векселям.

30 декабря Сбербанк России и ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» подписали кредитный договор об открытии ОАО «ММК» невозобновляемой кредитной линии в сумме 3 млрд руб. сроком на 2 года на цели финансирования реализуемого проекта по строительству комплекса по производству толстого листового проката.

Дивидендная политика. Известно, что одним из способов повышения привлекательности акций является грамотная дивидендная политика.

21 мая 2008 г. годовое общее собрание акционеров ОАО «Мосэнерго» приняло решение с учетом выплаты Обществом дивидендов по обыкновенным акциям по результатам I квартала 2007 г. в размере 296 290 тыс. руб. не выплачивать дивиденды по обыкновенным акциям Общества по результатам 2007 г.

5 июня 2008 г. очередное годовое общее собрание акционеров ОАО «НК «Роснефть» приняло решение направить на выплату дивидендов по акциям ОАО «НК «Роснефть» за 2007 г. 16,96 млрд руб., что составляет 1,6 руб. на 1 обыкновенную акцию (выплата дивидендов будет производиться до 31 декабря 2008 г.). Утвержденная сумма на 20% превышает дивидендные выплаты по итогам 2006 г.

9 июня годовое общее собрание акционеров ОАО «Ростелеком» утвердило распределение прибыли по результатам 2007 г. следующим образом: на увеличение собственного капитала направляется 7067,9 млн руб. (или 75% чистой прибыли), на выплату дивидендов по акциям – 2356,0 млн руб. (25% чистой прибыли).

20 июня годовое общее собрание акционеров ОАО «Газпром нефть» приняло решение о выплате дивидендов по итогам 2007 г. в размере 5,4 руб. на 1 обыкновенную акцию (будут выплачены до 31 мая 2009 г.).

26 июня годовое общее собрание акционеров ОАО «ЛУКОЙЛ» утвердило выплату дивидендов в размере 42 руб. на 1 обыкновенную акцию (38 руб. по итогам 2006 г.).

26 июня годовое общее собрание акционеров ОАО «Татнефть» утвердило выплату дивидендов по итогам работы за 2007 г. в размере 565% номинальной стоимости на 1 обыкновенную акцию и 565% номинальной стоимости на 1 привилегированную акцию (срок выплаты дивидендов – с 1 июля по 31 декабря 2008 г.).

27 июня 2008 г. годовое общее собрание акционеров ОАО «Газпром» приняло решение о распределении прибыли компании по результатам финансового года, в том числе о выплате годовых дивидендов в размере 2,66 руб. на 1 акцию (рост 4,7% по сравнению с 2006 г.). Общая сумма, которая будет направлена на выплату дивидендов по результатам 2007 г., составляет 62 971,5 млн руб. или 17,5% чистой прибыли. Датой завершения выплаты дивидендов определено 31 декабря 2008 г.

Судебные и налоговые споры и разбирательства. 2008 г. характеризовался также судебными и налоговыми разбирательствами по некоторым компаниям, входящим в категорию российских «голубых фишек».

8 февраля 2008 г. Межрегиональная инспекция ФНС России № 7 определила сумму налоговых претензий к ОАО «Ростелеком» по результатам деятельности за 2004–2006 гг., которая составила 1,812 млрд руб. Из них 1,412 млрд руб. приходится на налоги и 0,4 млрд руб. – на штрафы и пени. ОАО «Ростелеком» не согласно с выводами Межрегиональной инспекции ФНС России № 7 и будет отстаивать свои права в судебном и, возможно, в административном порядке.

17 марта 2008 г. ОАО «Татнефть» объявило о начале международного арбитражного разбирательства в отношении Украины в связи с незаконным насильственным захватом в октябре 2007 г. Кременчугского НПЗ (АО «Укртатнафта»), большая часть акций которого принадлежит «Татнефти» и акционерам, связанным с ней.

24 ноября состоялось заседание ФАС РФ, на котором было рассмотрено административное дело в отношении ОАО «Газпром нефть» по признакам нарушения антимо-

нопольного закона, по результатам которого на ОАО «Газпром нефть» был наложен штраф в размере более 1,3 млрд руб.

Приложение

Хронология основных внешних и внутренних событий, оказавших влияние на динамику российского финансового рынка в сентябре – декабре 2008 г.

Дата	Основные события
1 сентября	Повышение ставки отчисления в фонд обязательных резервов с 1 сентября
11 сентября	ЦБ РФ публикует информацию о том, что с 29 августа по 5 сентября объем ЗВР снизился на 8,9 млрд долл.
1–14 сентября	Умеренное снижение на российском рынке акций стоимости большинства акций «голубых фишек» – на 2–4% – на фоне снижения нефтяных котировок и мировых фондовых рынков
15 сентября	Объявление о банкротстве одного из крупнейших инвестиционных банков США – Lehman Brothers Поглощение другого крупнейшего инвестиционного банка США – Merrill Lynch коммерческим банком Bank of America (за 44 млрд долл.) Новости о приближении банкротства крупнейшей страховой компании AIG Новости о возможном приобретении инвестиционного банка Morgan Stanley банком Wachovia Отказ Федеральной резервной системы США (ФРС) в изменении базовой учетной ставки Обвал на мировых биржах, в том числе на российском фондовом рынке
16 сентября	Обвал основных российских индексов до своих трехлетних минимумов: ММВБ – на 17,5% до 881,17 пункта, РТС – на 11,5% до 1131,12 пункта; падение котировок «голубых фишек» (на 10–20%) ФРС вкладывает 70 млрд долл. в национальную финансовую систему, чтобы снизить учетную ставку межбанковского кредита
17 сентября	Падение котировок «голубых фишек» (до 30%) и соответственно индексов РТС и ММВБ, обвал на российском рынке акций, отток инвесторов с российских бирж, решение Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) о закрытии бирж ММВБ и РТС на два дня (17 и 18 сентября 2008 г.) Паника на мировых финансовых рынках; пессимистические ожидания относительно перспектив инвестиционного банка Morgan Stanley, акции которого за 15–17 сентября подешевели на 42% ФРС выкупает 79,9% акций крупнейшей страховой компании AIG
18 сентября	ФРС выдает банкам кредит на сумму 55 млрд долл. Европейский центральный банк, Банк Англии, Банк Японии, Банк Канады и Швейцарский национальный банк выделяют 180 млрд долл. на поддержку финансовых рынков ЦБ РФ снижает нормативы отчислений в ФОР на 4 п.п. (при этом предусмотрено поэтапное увеличение каждого из установленных нормативов обязательных резервов: начиная с 1 февраля 2009 г. – на 2 п.п. и с 1 марта 2009 г. – еще на 2 п.п.) ЦБ РФ снижает на 0,5–1 п.п. ставки по кредитам, предоставляемым им коммерческим банкам ЦБ РФ повышает поправочные коэффициенты, используемые для расчета стоимости обеспечения по кредитам, предоставляемым под залог «нерыночных» активов ЦБ РФ публикует информацию о том, что с 5 по 12 сентября объем ЗВР снизился на 13,3 млрд долл.
19 сентября	Оживление на мировых фондовых рынках на фоне объявления о готовности правительства США выделить 700 млрд долл. на выкуп у банков проблемных активов и запрета в США и Великобритании на короткие продажи акций финансовых компаний, а также обещаний поддержки паевым фондам денежного рынка США; рост основных мировых индексов (на 3–8%); бурный рост и преобладание спекулятивных настроений на американском рынке акций (рост котировок акций Morgan Stanley на 20,7%) Возобновление торгов на российских фондовых биржах ММВБ и РТС, преобладание спекулятивных настроений (подорожание акций «голубых фишек» на 8–60%, лидерами среди которых стали акции Банка ВТБ и «Роснефти»), резкий рост биржевых показателей (увеличение индекса ММВБ на 28,7% до 1098,95 пункта, а РТС – на 22,4% до 1295,91 пункта); приостановление торгов на ММВБ и РТС на несколько часов в целях снижения ажиотажа на рынке Решение правительства РФ о выделении из бюджета более 3 трлн руб. на поддержку отечественного фондового и финансового рынков Снижение агентством Standard&Poor's прогноза суверенных рейтингов России с «позитивного» на «стабильный» в связи с «растущей неопределенностью по поводу экономической политики» и «сокращением лимитов мировых банков на российских заемщиков» Новости о покупке части бизнеса обанкротившегося Lehman Brothers банками Barclays и Nomura Банкротство 12-го по счету с начала года американского банка – AmeriBank Inc.

Дата	Основные события
22 сентября	<p>Объявление о смене статуса последних двух оставшихся банков из «большой четверки» крупнейших независимых инвестиционных банков США – Goldman Sachs и Morgan Stanley на банковские холдинговые компании ; получение данными банками в связи со сменой статуса права на получение экстренных кредитов ФРС на постоянной основе</p> <p>Заявление Mitsubishi UFJ Financial Group Inc. о согласии на приобретение 10–20%-й доли в Morgan Stanley</p> <p>Новости о планируемом увеличении прогноза относительно инфляции Минэкономразвитием и о введении нового механизма уплаты НДС в рамках борьбы с кризисом ликвидности (квартальный НДС может быть уплачен тремя траншами)</p> <p>Подорожание нефтяных котировок, снижение стоимости американских акций</p>
24 сентября	<p>Приостановление торгов на бирже ММВБ на 1 ч по техническим причинам</p> <p>Решение У. Баффета инвестировать 5 млрд долл. в Goldman Sachs</p> <p>Рост цен на нефть</p> <p>Опубликование плана стабилизации экономики США, предусматривающего выкуп правительством США невозвратных долгов американских финансовых компаний</p>
29 сентября	<p>Понижение ведущих индексов рынка акций США в связи с отклонением законопроекта о поддержке финансового рынка США и выделения для этих целей 700 млрд долл.; усиление опасений инвесторов по поводу усугубления экономического кризиса США; падение ключевых индексов США на 7–10%</p> <p>Сообщение о приобретении банковского бизнеса Warchovia американским банком Citigroup при посредничестве правительства США за 2,1 млрд долл.</p> <p>Национализация правительством Великобритании британского банка Bradford&Bingley</p> <p>Национализация крупнейшей в Бельгии финансовой группы Fortis</p> <p>Резкое снижение цен на нефть (ниже 100 долл./барр.)</p> <p>Сообщение о приобретении Mitsubishi UFG Financial Group 21%-й доли Morgan Stanley за 9 млрд долл.</p>
30 сентября	<p>Приостановка торгов на ММВБ и РТС по распоряжению ФСФР с 10.30 до 12.20, связанная с рекордным падением рынка США вследствие отклонения законопроекта о поддержке финансового рынка США</p>
1 октября	<p>Вступление в силу требований ЦБ РФ об обязательном уведомлении банками о крупнейших вложениях в ценные бумаги и наиболее крупных выданных ссудах</p>
3 октября	<p>Приостановление торгов биржей РТС трижды в течение дня</p> <p>Одобрение конгрессом США плана по поддержке финансового сектора на 700 млрд долл.</p>
4–5 октября	<p>Принятие правительством Германии и консорциумом частных банков плана по спасению крупнейшего ипотечного немецкого банка Hypo Real Estate Holdings AG</p> <p>Решение о приобретении крупнейшей в Бельгии финансовой группы Fortis французским банком BNP Paribas</p> <p>Объявление второго крупнейшего банка Италии UniCredit о планах по привлечению дополнительного капитала</p> <p>Решение о гарантии всех банковских вкладов в Германии</p> <p>Решение о выделении Южной Кореей 240 млрд долл. из государственных резервов для поддержки банковского сектора</p> <p>Блокировка сделки в США по слиянию американского банка Wachovia с Wells Fargo</p>
6 октября	<p>Приостановление торгов на фондовой бирже ММВБ трижды в течение дня в связи с падением технического индекса ММВБ более чем на 5% к началу торгов; приостановление торгов РТС дважды в течение дня</p> <p>Получение разрешения ФАС на приобретение ОАО «АКБ «Связь-банк» Внешэкономбанком</p> <p>Падение цены на нефть по итогам дня до уровня менее 90 долл./барр.; удорожание доллара и снижение позиций евро</p>
7 октября	<p>Приостановление торгов на фондовых биржах ММВБ и РТС по распоряжению ФСФР на 3 и 2,5 ч соответственно</p> <p>Одобрение ФРС США сделки по приобретению японским банком Mitsubishi UFG Financial Group до 24,9% акций Morgan Stanley</p> <p>Национализация второго по величине в Исландии банка Landsbanki и выделение крупнейшему банку Исландии кредита в размере 500 млн евро для поддержания необходимого уровня финансирования; снижение кредитных рейтингов Исландии рейтинговым агентством Moody's до уровня «негативный»</p>
8 октября	<p>Приостановление торгов на бирже ММВБ до 10 октября или до особого распоряжения ФСФР, а РТС – до особого распоряжения ФСФР в связи со снижением технических индексов более установленного значения; снижение котировок «голубых фишек» более чем на 10% к закрытию предыдущего дня</p> <p>Снижение процентных ставок центральными банками США (до 1,5%), Европейским ЦБ (до 3,75%), Англии (до 4,5%), Канады (до 2,5%), Швеции (до 4,25%), Швейцарии (до 2,5%) и Китая (до 6,93%)</p> <p>Цена нефтяной корзины ОПЕК впервые за год подешевела до 80 долл./барр.</p>
9 октября	<p>Опубликование ЦБ РФ информации о снижении объема международных резервов РФ на 16,7 млрд долл. с 26 сентября по 3 октября</p> <p>Сообщение ФРС США о предоставлении государством страховой компании AIG нового кредита на сумму до 37,8 млрд долл. под залог ценных бумаг</p> <p>Снижение процентных ставок центральными банками Южной Кореи (до 5%), Гонконга (до 2%) и Тайваня (до 3,25%)</p>

Дата	Основные события
10 октября	<p>Опубликование информации о национализации крупнейшего банка Исландии Kaupthing с целью поддержания банковской системы</p> <p>Решение Bank of America Corp. о выкупе обратно проданных ранее привилегированных акций на общую сумму 4,7 млрд долл.</p> <p>Отзыв банковской лицензии у ЗАО «МКБ «Евразия-Центр», в том числе в связи с неисполнением своих обязательств</p>
12 октября	<p>Приостановление торгов акциями на бирже ММВБ, а также на РТС, за исключением сделок РЕПО и сделок, совершаемых в режиме адресных сделок</p> <p>Заявление рейтингового агентства Moody's о возможном снижении кредитного рейтинга банка Morgan Stanley</p> <p>Банкротство японской страховой компании Yamato Life Insurance Co.</p> <p>Продолжение укрепления позиций доллара США на мировом валютном рынке</p> <p>Принятие правительством Великобритании плана финансовой поддержки банковского сектора</p>
13 октября	<p>Решение правительств стран Европейского союза о выделении более 1,5 трлн евро на предоставление гарантий по межбанковским кредитам</p> <p>Завершение приобретения 21% акций Morgan Stanley японским банком Mitsubishi UFG Financial Group за 9 млрд долл.</p> <p>Приостановление торгов на биржах ММВБ и РТС в связи сначала с увеличением, а затем со снижением технических индексов более установленного значения</p> <p>Одобрение правительством Германии плана финансовой поддержки банков объемом 480 млрд долл.; решение правительства Франции о предоставлении гарантий по межбанковскому кредитованию на 320 млрд евро</p>
14 октября	<p>Вступление в силу законов по стабилизации российского финансового рынка: о предоставлении банкам до 50 млрд долл. для погашения их иностранных кредитов и займов (через Внешэкономбанк) и о выдаче Центральным банком РФ кредитов без обеспечения банкам, имеющим рейтинг не ниже установленного уровня</p> <p>Вступление в силу изменений в Налоговый кодекс РФ об уплате НДС в рассрочку (ежемесячно в течение трех месяцев после соответствующего налогового периода)</p> <p>Сообщение о планах по приобретению за 1,9 млрд долл. 75,65% акций американской компании Sovereign Bancorp испанским банком Banco Santander</p>
15 октября	<p>Приостановление на время торгов на биржах ММВБ и РТС в связи со снижением технических индексов более установленного значения; снижение котировок большинства «голубых фишек» в среднем на 10% к закрытию предыдущего дня</p> <p>Приобретение Собинбанка Газэнергопромбанком за символическую сумму</p> <p>Снижение ЦБ РФ нормативов обязательных резервов</p>
16 октября	<p>Опубликование ЦБ РФ информации о снижении объема международных резервов РФ на 15,5 млрд долл. с 3 по 10 октября</p>
17 октября	<p>Приобретение банка «ГЛОБЭКС» Внешэкономбанком за символическую сумму в результате проблем с ликвидностью</p>
22 октября	<p>Объявление об убытках американского банка Wachovia Corp. за III квартал 2008 г. в размере 23,89 млрд долл.</p> <p>Объявление об убытках одного из крупнейших швейцарских банков Credit Suisse в размере 1,46 млрд евро за 9 месяцев 2008 г.</p> <p>Снижение цены на нефть до уровня менее 70 долл./барр.; усиление позиций доллара США на мировом валютном рынке</p> <p>Приобретение ОАО «АКБ «Российский капитал» банком ОАО «Национальный резервный банк» за символическую сумму в результате проблем с ликвидностью</p> <p>Отзыв банковской лицензии у банка «Русский банкирский дом», в том числе в связи с неисполнением своих обязательств</p>
23 октября	<p>Опубликование ЦБ РФ информации о снижении объема международных резервов РФ на 14,9 млрд долл. с 10 по 17 октября</p> <p>Понижение рейтинга России рейтинговым агентством Standard&Poor's со «стабильного» до «негативного»</p>
24 октября	<p>Приостановление торгов на биржах ММВБ и РТС до 28 октября или до особого распоряжения ФСФР в связи со снижением технических индексов более установленного значения; снижение котировок «голубых фишек» более чем на 10% к закрытию предыдущего дня</p> <p>Снижение квот ОПЕК на добычу нефти до 1,5 млн барр. в день с 1 ноября 2008 г.</p> <p>Снижение цены на нефть до 62 долл./барр.</p>
27 октября	<p>Получение ЦБ РФ права на участие в торгах на фондовых биржах</p> <p>Принятие дополнительного комплекса мер по предупреждению банкротства банков при помощи осуществления специальных мер Агентством по страхованию вкладов (возложение функции временной администрации) и ЦБ РФ</p> <p>Приостановление торгов на фондовых биржах ММВБ и РТС во второй половине дня в связи с падением технических индексов более чем на 10% к началу торгов</p>
30 октября	<p>Опубликование ЦБ РФ информации о снижении объема международных резервов РФ на 31 млрд долл. с 17 по 24 октября</p>

Дата	Основные события
	<p>Решение о предоставлении Внешэкономбанком (ВЭБ) кредита UC Rusal на сумму 4,5 млрд долл. под залог 25% акций ГМК «Норникель»</p> <p>Временное приостановление торгов на фондовых биржах ММВБ и РТС в связи с ростом технических индексов более чем на 10% к началу торгов</p> <p>Снижение ставки рефинансирования ФРС США до 1%</p> <p>Повышение цены на нефть – до более 65 долл./барр.</p>
4 ноября	Победа Б. Обамы на президентских выборах в США
6 ноября	<p>Опубликование ЦБ РФ информации о снижении объема международных резервов РФ на 0,1 млрд долл. с 24 по 31 октября</p> <p>Заключение ЦБ РФ соглашений с ОАО «МДМ-Банк», ЗАО «Райффайзенбанк» и Сбербанком России о компенсации им части убытков по сделкам на межбанковском рынке</p> <p>Снижение цены на нефть до уровня менее 60 долл./барр., удорожание доллара США на мировых рынках</p>
7 ноября	<p>Снижение учетной ставки Европейским центробанком (ЕЦБ) до 3,25%, Банком Англии – с 4,5 до 3%, а также ЦБ Швейцарии – до 2%</p> <p>Опубликование макроэкономической статистики из США о повышении уровня безработицы в октябре до 6,5%</p>
10 ноября	Понижение прогноза суверенного рейтинга России рейтинговым агентством Fitch Ratings со «стабильного» до «негативного»
11 ноября	<p>Расширение ЦБ РФ коридора допустимых колебаний рублевой стоимости бивалютной корзины на 30 коп. в каждую сторону</p> <p>Временное приостановление торгов на фондовых биржах ММВБ и РТС в связи с падением технических индексов более чем на 5% к началу торгов</p> <p>Удешевление цены на нефть до уровня менее 56 долл./барр.</p>
12 ноября	<p>Повышение ЦБ РФ ставки рефинансирования до 12% годовых</p> <p>Отзыв банковских лицензий у ЗАО «МИРА-БАНК» и ЗАО «ЭКОНАЦБАНК», в том числе в связи с неисполнением своих обязательств, а также аннулирование банковской лицензии у АКБ «МСБ» в связи с решением о прекращении деятельности</p> <p>Приостановление торгов на бирже ММВБ в течение всего дня, на РТС – во второй половине дня</p> <p>Сообщение Минфина США об отказе от выкупа неликвидных ипотечных активов банков</p> <p>Падение цены на нефть до уровня 52 долл./барр., рост доллара относительно евро</p>
13 ноября	<p>Опубликование ЦБ РФ информации о снижении объема международных резервов РФ на 9,2 млрд долл. с 31 октября по 7 ноября</p> <p>Приостановление торгов на бирже ММВБ до 17 ноября в связи со снижением технических индексов более установленного значения</p>
14 ноября	Отзыв банковской лицензии у АКБ «Лэфко-банк», в том числе в связи с неисполнением своих обязательств
16 ноября	<p>Решение правительства Италии о выделении 80 млрд евро на стабилизацию национальной экономики</p> <p>Сообщение о снижении чистой прибыли банка J.P. Morgan Chase&Co за 9 месяцев 2008 г. на 60%, а также о массовых увольнениях сотрудников</p>
17 ноября	<p>Объявление о сокращении штата банком Citigroup</p> <p>Сообщение о подготовке законопроекта о поддержке автомобильной промышленности США</p>
20 ноября	<p>Опубликование ЦБ РФ информации о снижении объема международных резервов РФ на 21,9 млрд долл. с 7 по 14 ноября</p> <p>Отзыв банковских лицензий у ОАО КБ «Сибконтракт» и ООО КНИБ «СОЧИ», в том числе в связи с неисполнением своих обязательств</p> <p>Существенное падение котировок автопроизводителей США – General Motors и Ford Motor, а также акций крупнейших банков США – Citigroup, Bank of America и J.P.Morgan Chase & Co</p> <p>Удешевление цены на нефть до уровня ниже 50 долл./барр.</p>
21 ноября	<p>Принятие дополнительных мер по поддержке реального сектора экономики РФ, в частности снижение налога на прибыль до 20% с 1 января 2009 г. и увеличение налогового вычета</p> <p>Закрытие трех банков в США – Downey Savings and Loan Association, PFF Bank & Trust и The Community Bank</p>
24 ноября	<p>Использование ЦБ РФ для оценки кредитоспособности кредитных организаций уровня рейтингов национальных рейтинговых агентств RusRating и «Эксперт РА»</p> <p>Выделение Минфином США 20 млрд долл. Citigroup с целью стабилизации капитала банка</p> <p>Подготовка дополнительного пакета мер по поддержке экономики США</p> <p>Наложение штрафа ФАС РФ за нарушение антимонопольного законодательства на ТНК-ВР (1,112 млрд руб.) и «Газпром нефть» (1,357 млрд руб.)</p>
27 ноября	<p>Опубликование ЦБ РФ информации о снижении объема международных резервов РФ на 3,6 млрд долл. с 14 по 21 ноября</p> <p>Отзыв банковских лицензий у ОАО «КБ «ИНТЕГРО» и ООО «АКБ «Курганпромбанк», в том числе в связи с неисполнением своих обязательств</p>
28 ноября	Решение о приобретении правительством Великобритании 57,9% акций крупнейшего банка Royal Bank of Scotland

Дата	Основные события
	Расширение ЦБ РФ коридора допустимых колебаний рублевой стоимости бивалютной корзины на 1%
1 декабря	Повышение ЦБ РФ ставки рефинансирования до 13% годовых Выделение ЦБ РФ кредита Агентству по страхованию вкладов в размере 65,9 млрд руб. для санации банков
2 декабря	Временное приостановление торгов на фондовой бирже РТС в связи с падением технического индекса более чем на 5% к началу торгов Снижение цены на нефть ниже 50 долл./барр.
3 декабря	Объявление о процессе слияния МДМ-банка и «Урса банка»
4 декабря	Отзыв банковских лицензий у ОАО «Тюменьэнергобанк» и ОАО «КБ «Газинвестбанк», в том числе в связи с неспособностью погасить свои обязательства Опубликование ЦБ РФ информации об увеличении объема международных резервов РФ на 5 млрд долл. с 21 по 28 ноября Снижение учетных ставок Европейским центробанком (ЕЦБ) до 2,5%, Банком Англии – до 2% и Центральным банком Швеции – до 2% Информация о новых убытках швейцарского банка Credit Suisse в ноябре и о планируемом им дополнительном сокращении рабочих мест (на 5,3 тыс.) Падение цены на нефть до уровня ниже 44 долл./барр. Появление слухов на рынке о возможном банкротстве General Motors Corp. и Chrysler LLC в связи с убытками от деятельности и невозможностью расплаты с кредиторами Опубликование негативных макроэкономических данных из США, в частности, о сохранении низкого уровня спроса на энергоносители в США, об увеличении безработицы и о значительном сокращении количества рабочих мест и продаж новых домов Решение властей Китая о проведении политики девальвации китайской национальной валюты
5 декабря	Расширение ЦБ РФ коридора допустимых колебаний рублевой стоимости бивалютной корзины на 30 коп. в каждую сторону Снижение цены на нефть ниже 40 долл./барр.
8 декабря	Понижение прогноза кредитных рейтингов России в связи с резким сокращением международных резервов и инвестиционных потоков и долгосрочного рейтинга г. Москвы рейтинговым агентством Standard&Poor's со «стабильного» на «негативный» Информация о разработке нового антикризисного плана поддержки американской инфраструктуры и восстановления экономики страны Банкротство крупной американской медиакомпании Tribune Co
10 декабря	Удорожание цены на нефть до уровня выше 43 долл./барр. Увеличение дефицита бюджета США в ноябре на 64,7% (по сравнению с ноябрем 2007 г.) – до 164,4 млрд долл. Решение правительства Швеции о предоставлении финансовой помощи автомобильным компаниям страны в размере 2,9 млрд евро
11 декабря	Опубликование ЦБ РФ информации о снижении объема международных резервов РФ на 17,9 млрд долл. с 28 ноября по 5 декабря Снижение учетной ставки Центробанком Южной Кореи (с 5,25 до 3%) Расширение ЦБ РФ коридора допустимых колебаний рублевой стоимости бивалютной корзины на 30 коп. в каждую сторону
12 декабря	Временное приостановление торгов на фондовых биржах ММВБ и РТС в связи с падением технических индексов более чем на 5% к началу торгов Планы крупнейшего банка США Bank of America Corp. по сокращению до 35 тыс. сотрудников в течение следующих трех лет
15 декабря	Понижение прогноза суверенного рейтинга России рейтинговым агентством Moody's с «позитивного» на «стабильный» Очередное расширение ЦБ РФ коридора допустимых колебаний рублевой стоимости бивалютной корзины
16 декабря	Снижение ФРС США ставки рефинансирования до 0–0,25% годовых Снижение чистой прибыли американских банков Goldman Sachs Group Inc. за 2007/2008 финансовый год на 80% (до 2,32 млрд долл.), а Morgan Stanley – на 49% (до 1,58 млрд долл.)
17 декабря	Расширение ЦБ РФ коридора допустимых колебаний рублевой стоимости бивалютной корзины Информация об убытках крупнейшего французского банка BNP Paribas на сумму 701 млн евро за 11 месяцев 2008 г.
18 декабря	Опубликование ЦБ РФ информации о снижении объема международных резервов РФ на 1,6 млрд долл. с 5 по 12 декабря Расширение ЦБ РФ коридора допустимых колебаний рублевой стоимости бивалютной корзины Решение о выделении правительством США кредита американским автомобильным компаниям (General Motors Corp. и Chrysler LLC) в размере 17,4 млрд долл. Решение правительства Японии о выделении 54 млрд долл. в рамках плана борьбы с экономическим кризисом
19 декабря	Отзыв банковских лицензий у ОАО «ЗелАК-Банк», ЗАО «АБ «Сетевой нефтяной банк» и ЗАО «КБ «Балткредобанк», в том числе в связи с неспособностью погасить свои обязательства

Дата	Основные события
22 декабря	Расширение ЦБ РФ коридора допустимых колебаний рублевой стоимости бивалютной корзины более чем на 1% Решение о принятии мер по поддержке автомобильной промышленности России, в частности выделение финансирования на поддержку около 200 млрд руб. и субсидирование процентов по кредитам на покупку недорогих автомобилей
24 декабря	Расширение ЦБ РФ коридора допустимых колебаний рублевой стоимости бивалютной корзины почти на 40 коп. Снижение цены на нефть до уровня менее 35 долл./барр.
25 декабря	Опубликование ЦБ РФ информации об увеличении объема международных резервов РФ на 15,4 млрд долл. с 12 по 19 декабря
26 декабря	Отзыв банковских лицензий у ООО «КБ «Боровицкие ворота», ООО «КБ «Капитал Кредит» и ОАО «АКБ «Электроника», в том числе в связи с неспособностью погасить свои обязательства Расширение ЦБ РФ коридора допустимых колебаний рублевой стоимости бивалютной корзины
29 декабря	Утверждение Стратегии развития финансового рынка РФ на период до 2020 г. Повышение цены на нефть до уровня 40 долл./барр.
30 декабря	Отзыв банковской лицензии у ОАО «Агрохимбанк», в том числе в связи с неспособностью погасить свои обязательства Решение правительства США о покупке акций финансового подразделения General Motors Corp. на сумму 5 млрд долл. в рамках программы поддержки автомобильной индустрии США
31 декабря	Решение о предоставлении государственных гарантий правительством РФ по кредитам в размере 300 млрд руб. ключевым предприятиям России, а также 150 млрд руб. на поддержку рынка труда и реального сектора экономики Информация о планах ФРС США по выкупу ценных бумаг, обеспеченных ипотекой, на сумму 500 млрд долл. Опубликование ЦБ РФ информации о снижении объема международных резервов РФ на 12,6 млрд долл. с 19 по 26 декабря

2.5.5. Инвестирование пенсионных накоплений в системе обязательного пенсионного страхования в 2008 г.

За три квартала 2008 г. стоимость активов в накопительной составляющей обязательной пенсионной системы, без учета средств страховых взносов в ПФР, снизилась на 0,3%. При этом за первую половину года этот показатель вырос на 1,8% (с 402 до 409 млрд руб.) по сравнению с ростом на 2,6% в первой половине 2007 г., а в третьем квартале – снизился на 2,1% (см. табл. 37)³⁹.

Таблица 37

Стоимость активов в накопительной составляющей обязательной пенсионной системы, 2007–2008 г (млрд руб.)

Дата	Стоимость активов, в которые инвестированы пенсионные накопления, переданные управляющим компаниям			Пенсионные накопления в НПФ**	Итого
	всего	в т.ч. в ГУК*	в т.ч. в ЧУК*		
01.01.2007	276,2	267,1	9,2	9,96	286,2
01.04.2007	270	260,7	9,4	19,85	289,85
01.07.2007	274,5	265,1	9,4	19,25	293,75
01.10.2007	340,1	329	11,1	25,55	365,65
01.01.2008	375,1	362,9	12,2	26,8	401,9
01.04.2008	360,7	348,7	12,1	42,6	403,3
01.07.2008	366	353,7	12,3	43,1	409,1
01.10.2008	360,6	350,05	10,55	39,92	400,5
01.01.2009	н/д	343,1	н/д	н/д	н/д

Примечание. Расчеты выполнены без учета средств страховых взносов на накопительную часть пенсии в ПФР.

Источник: * – стоимость чистых активов по данным, публикуемым на сайте ПФР prfr.ru. ** – по Сводным данным о деятельности НПФ, публикуемым Федеральной службой по финансовым рынкам на сайте fscm.ru.

³⁹ Здесь и далее использованы данные ПФР, ФСФР.

Доля государственной управляющей компании (ГУК) в стоимости активов накопительной составляющей обязательной пенсионной системы, без учета средств страховых взносов в ПФР, сократилась за три квартала с 90,3% до 87,4%. Основная причина – переход застрахованных лиц из ПФР в НПФ. При этом в третьем квартале сказалась более консервативная стратегия инвестирования ГУК. В условиях кризиса на финансовых рынках ее активы оказались лучше защищены, и доля ГУК в совокупных активах накопительной составляющей обязательной пенсионной системы повысилась на один процентный пункт.

Доля НПФ выросла за рассматриваемый период с 6,7% до 10%. Доля частных управляющих компаний (ЧУК) снизилась с 3% до 2,6%, в основном за счет снижения рыночной стоимости активов в 3-м квартале (*табл. 38*).

Таблица 38

Распределение активов в накопительной составляющей обязательной пенсионной системы между управляющими компаниями и НПФ, 2006–2008 г. (%)

	01.01.2006	01.01.2007	01.01.2008	01.07.2008	01.10.2008
Доля активов в ГУК*	95,9	93,3	90,3	86,5	87,4
Доля активов в ЧУК*	3,0	3,2	3,0	3,0	2,6
Доля активов в НПФ**	1,1	3,5	6,7	10,5	10,0
Итого	100	100	100	100	100
В том числе доля ЧУК и НПФ	4,1	6,7	9,7	13,5	12,6

Примечание. Рассчеты выполнены без учета средств страховых взносов на накопительную часть пенсии в ПФР.

Источник: * – стоимость чистых активов по данным, публикуемым на сайте ПФР pfrf.ru. ** – по Сводным данным о деятельности НПФ, публикуемым Федеральной службой по финансовым рынкам на сайте fsm.ru.

Более половины средств пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении ЧУК по договорам с ПФР, сконцентрирована в пяти компаниях (61% по состоянию на конец второго квартала 2008 г.). На долю лидеров – УК Пенсионный резерв и УК Росбанка приходилось, соответственно, 13,8% и 12,6% общей суммы пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении ЧУК. С другой стороны, на долю 10 самых мелких инвестиционных портфелей в сумме приходится 0,3% агрегированного инвестиционного портфеля ЧУК. Средний размер инвестиционного портфеля под управлением ЧУК составил 198 млн руб., при этом рыночная стоимость 13 из 62 инвестиционных портфелей составляла менее 10 млн руб.

По состоянию на середину 2008 г. 53% действующих НПФ имели право на осуществление деятельности по обязательному пенсионному страхованию. Число НПФ, реально работающих на рынке обязательного пенсионного страхования, в процентах от числа имеющих право на осуществление деятельности по обязательному пенсионному страхованию составляло на ту же дату 81% (106 из 130 НПФ – страховщиков по обязательному пенсионному страхованию имели накопления по состоянию на середину 2008 г.).

Сумма пенсионных накоплений, приходящаяся на один НПФ, составила в середине 2008 г. 406 тыс. руб., но пока остается несопоставимо ниже средних значений аналогичного показателя в странах ОЭСР. По состоянию на конец 2007 г. отношение пенсионных накоплений к числу НПФ, осуществлявших деятельность по обязательному пенсионному страхованию составило 12 тыс. долл. США. Минимальное значение этого показателя в развитых странах в 2007 г. составляло 3 млн долл.

В пяти крупнейших по объему привлеченных пенсионных накоплений НПФ к середине 2008 г. было сконцентрировано 56% общей суммы пенсионных накоплений, переданных в НПФ.

Инвестирование пенсионных накоплений управляющими компаниями. Структура инвестиций ГУК и агрегированного инвестиционного портфеля всех ЧУК по состоянию на конец 2007 г., а также на конец второго и третьего кварталов 2008 г. приведена на *рис. 26–31*.

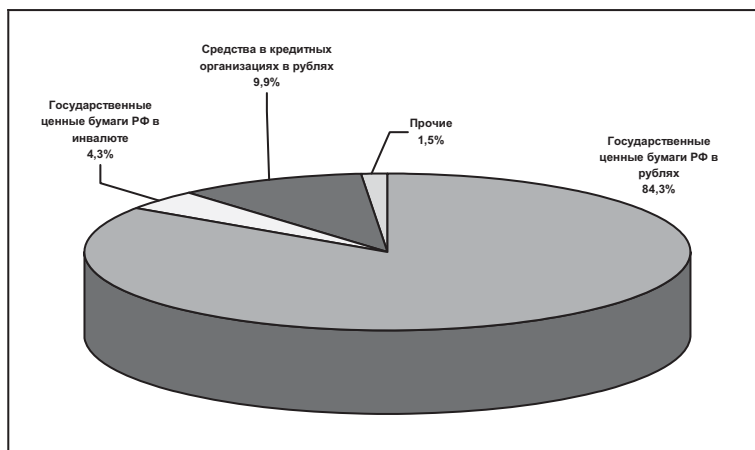


Рис. 26. Структура инвестиционного портфеля ГУК (Внешэкономбанка) по состоянию на конец 2007 г.

Инвестиции ГУК. В первом полугодии 2008 г. имело место повышение в инвестиционном портфеле ГУК, функции которой осуществляет Внешэкономбанк, общей доли ценных бумаг (с 88,6 до 96,6%) и понижение средств на счетах в кредитных организациях (с 9,9 до 1,4%). При этом доля инвестиций в ГСО⁴⁰ в инвестиционном портфеле ГУК повысилась с 28 до 38%.

⁴⁰ Государственные сберегательные облигации (ГСО) – нерыночные ценные бумаги, выпускаемые Министерством финансов для институциональных инвесторов. Вложения в ГСО начали раскрываться с середины 2007 г. В портфелях ЧУК эти бумаги отсутствуют.

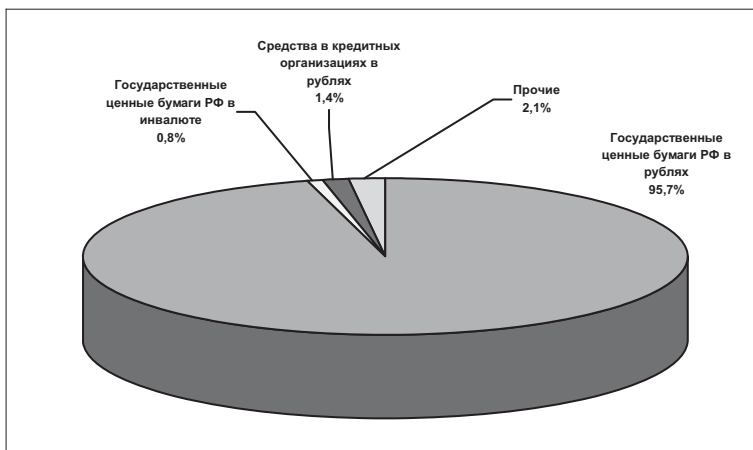


Рис. 27. Структура инвестиционного портфеля ГУК (Внешэкономбанка) по состоянию на середину 2008 г.

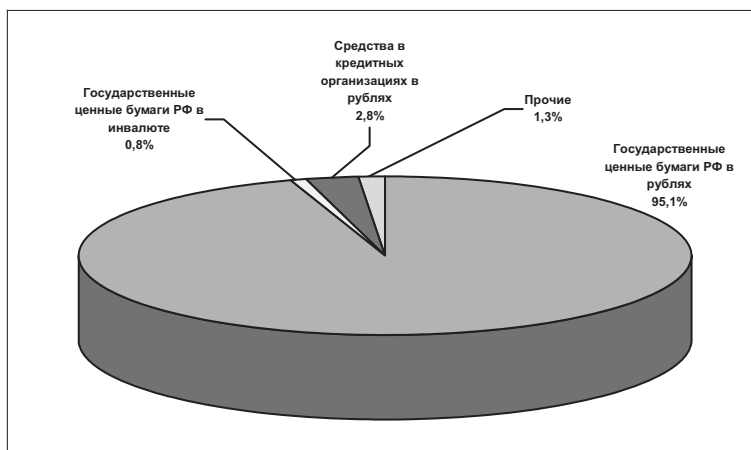


Рис. 28. Структура инвестиционного портфеля ГУК (Внешэкономбанка) по состоянию на конец третьего квартала 2008 г.

В третьем квартале существенных изменений в структуре инвестиционного портфеля ГУК не произошло. Можно отметить повышение доли остатков на счетах в кредитных организациях с 1,35 до 2,8%, но в четвертом квартале этот показатель снизился до 0,9%.

Инвестиции ЧУК. В структуре инвестиций ЧУК в первой половине 2008 г. продолжилось намечившееся в 2007 г. понижение доли государственных ценных бумаг РФ и повышение доли корпоративных облигаций. Доля федеральных долговых обязательств сократилась за 2007 г. с 10,4% до 4,4%, за первую половину 2008 г. снизилась 160

до 2,7%. Доля субфедеральных долговых обязательств изменилась незначительно с 11,2 до 10,9%. Одновременно доля корпоративных облигаций в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК повысилась с 38,8 до 47,1%.

В краткосрочном периоде увеличение доли корпоративных облигаций могло бы быть оправданным. Как видно на *рис. 32*, индексы корпоративных и государственных облигаций имели в рассматриваемый период близкую динамику. При этом индекс ОФЗ⁴¹ вырос на 2,1%, а индекс корпоративных облигаций – на 2,4%, но в июне 2008 г. индекс корпоративных облигаций начал снижаться и за 12 торговых дней потерял больше 1%⁴². Еще больше динамика индексов разошлась во второй половине года.

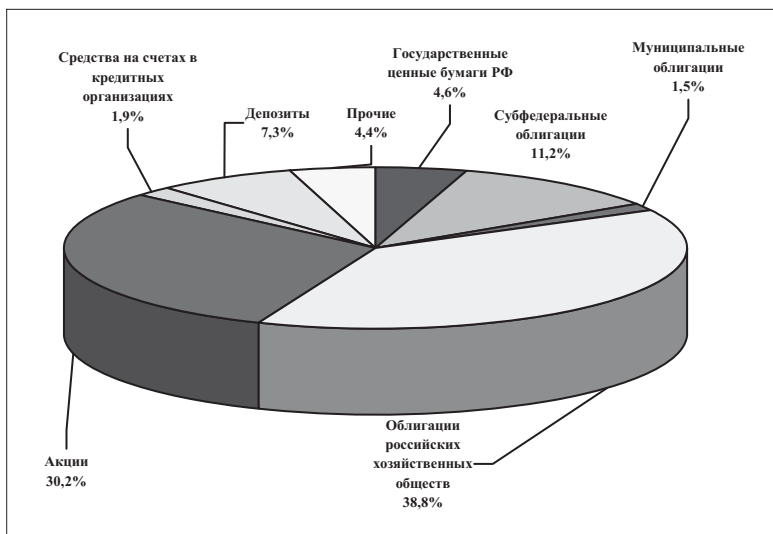


Рис. 29. Структура инвестиционных портфелей частных управляющих компаний по состоянию на конец 2007 г.

⁴¹ Облигации федерального займа.

⁴² Индекс корпоративных облигаций ММВБ не является достаточно точным индикатором для оценки эффективности вложений ЧУК в корпоративные облигации, т.к. его состав намного шире, чем облигации, входящие в котировальный список высшего уровня и разрешенные для инвестирования пенсионных накоплений ЧУК. Однако индекс, ориентированный на инвестиционный портфель ЧУК по накопительной составляющей обязательного пенсионного страхования, не рассчитывается.

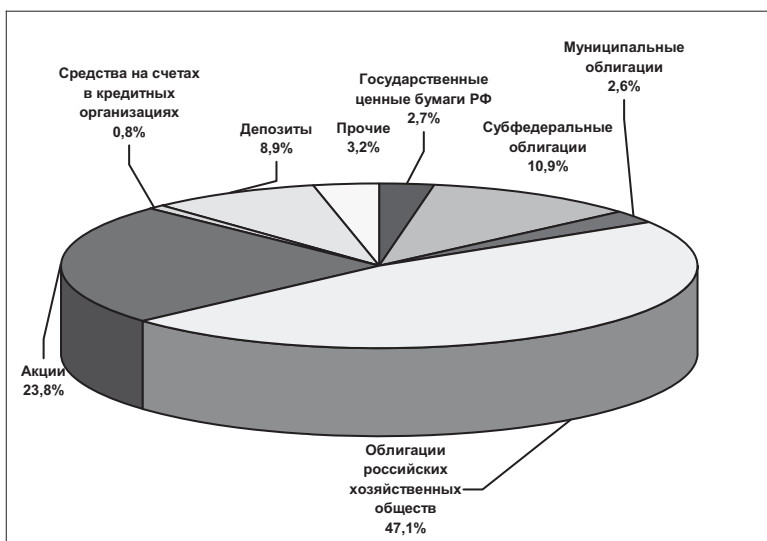


Рис. 30. Структура инвестиционных портфелей частных управляющих компаний по состоянию на конец второго квартала 2008 г.

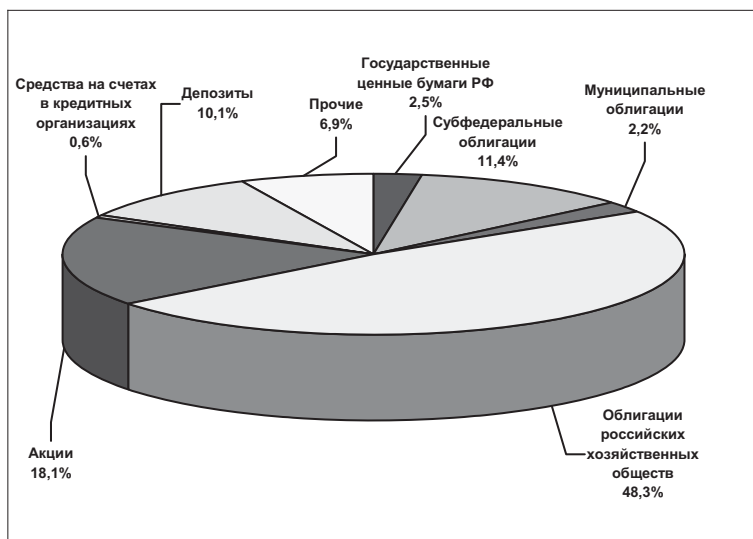
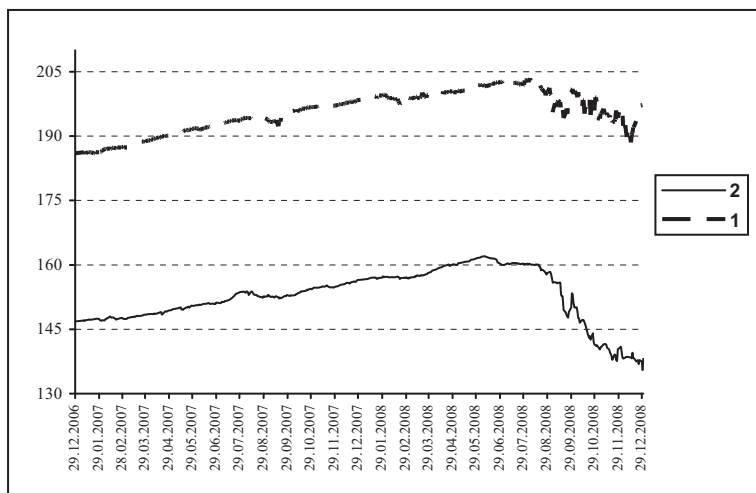


Рис. 31. Структура инвестиционных портфелей частных управляющих компаний по состоянию на конец третьего квартала 2008 г.



1 – индекс государственных облигаций РФ банка Зенит (ZETBI-OFZ).
 2 – индекс корпоративных облигаций ММВБ (MICEX RCBI-TR).

Источники: сайты ММВБ, банка Зенит.

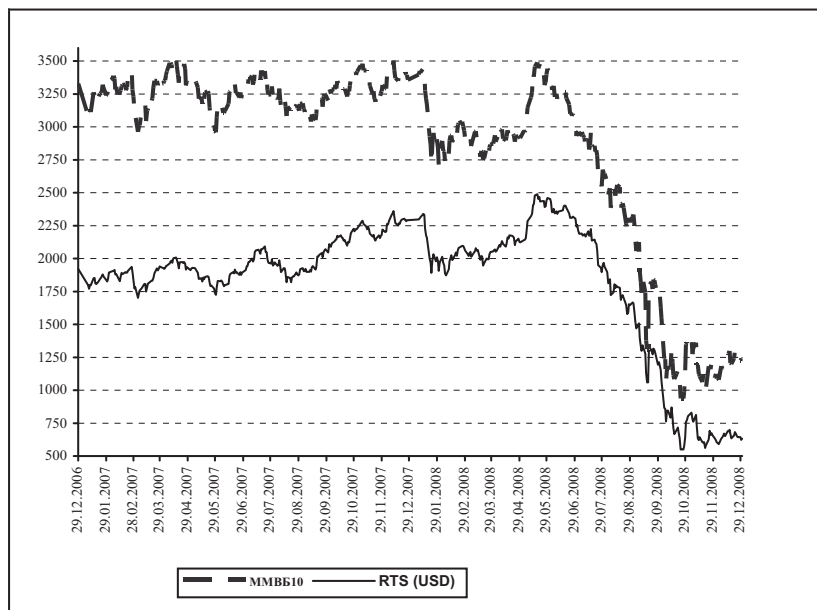
Рис. 32. Динамика индексов ОФЗ и корпоративных облигаций в 2007–2008 гг.

Доля акций в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК за первое полугодие 2008 г. снизилась на 21,2% (с 30,2% на конец 2007 г. до 23,8% на конец второго квартала 2008 г.). Индекс акций ММВБ-10⁴³, который в первом приближении дает представление о динамике цен на российские «голубые фишки», за тот же период снизился только на 8,85% (см. рис. 33). Такое соотношение позволяет сделать вывод, что доля акций в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК понизилась не только в силу снижения рыночной стоимости акций, но и в результате изменений в инвестиционной политике ЧУК, направленной на снижение доли активов с переменным доходом.

За третий квартал 2008 г. падение рынка акций составило 43% по индексу ММВБ-10. Снижение доли акций в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК за этот период составило 5,7 процентных пункта. По состоянию на конец третьего квартала 2008 г. акции в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК составили 18,1%, т.е. портфель начал приобретать черты, присущие весьма консервативному портфелю – более 80% стоимости активов приходилось на инструменты с постоянной доходностью. При этом среди инструментов с постоянной доходностью в наибольшей степени увеличилась доля «прочих активов» (см. рис. 30 и 31), в которых основная часть приходится на долю денежных средств на счетах у брокеров. Таким образом, традиционное для инвесторов «бегство в качество» в условиях развивающегося кризиса, если и проявилось, то имело

⁴³ Индекс ММВБ-10, в силу своего состава, лучше отражает динамику цен тех акций, в которые могут инвестироваться пенсионные накопления. Кроме того, в отличие от индекса РТС, он рассчитывается по ценам в рублях. Однако не все компании, включающиеся в расчет индекса, включены в котировальные листы высшего уровня российских бирж и, соответственно, часть из них не доступна для инвестиций пенсионных накоплений.

довольно своеобразную форму. Наименее рискованными активами ЧУК сочли денежные средства на счетах брокеров в кредитных организациях, а не государственные ценные бумаги, доля которых сократилась, или банковские депозиты, доля которых хотя и выросла на 1,2 процентных пункта, но оставалась вдвое более низкой по сравнению с предельным значением, установленным законодательством.

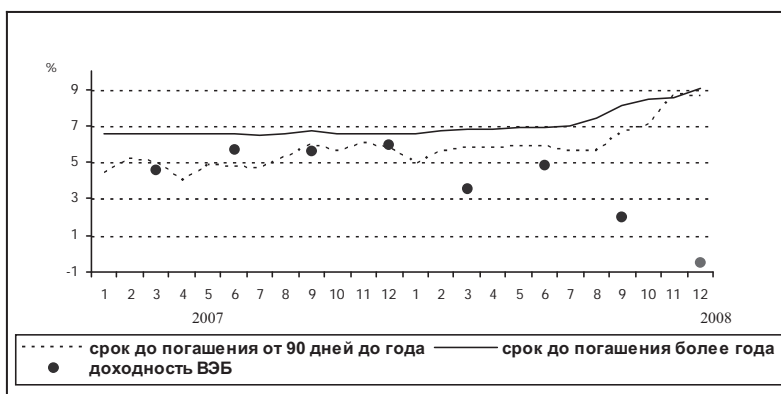


Источник: ММВБ, РТС.

Рис. 33. Индексы РТС и ММВБ-10 в 2007–2008 гг.

Доходность инвестиций. Доходность пенсионных накоплений, инвестированных ГУК, по результатам первой половины 2008 г. составила 4,85%, что лучше, чем результат первого квартала, но ниже уровня ставок по ОФЗ в этот период (см. рис. 34).

В третьем квартале стоимость чистых активов упала на 1%, а доходность пенсионных накоплений, инвестированных ГУК, за три квартала составила всего 2% в годовом выражении.



Примечание. Данные о доходности ВЭБ на отчетные даты приведены за периоды от начала года в годовом выражении.

Источник: ЦБР, Внешэкономбанк

Рис. 34. Средневзвешенные процентные ставки рынка ОФЗ и доходность ГУК за 2007–2008 гг.

Номинальная доходность агрегированного инвестиционного портфеля ЧУК за первую половину 2008 г. составила – 6,2% в годовом выражении (относительно средней стоимости чистых активов, рассчитанной в соответствии с требованиями статьи 16 Федерального закона «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»). Доходности отдельных инвестиционных портфелей колебались от 7,2% до –21,3% годовых, положительную доходность показали только 14 инвестиционных портфелей под управлением ЧУК. При этом наблюдалась достаточно высокая отрицательная корреляция между долей акций в инвестиционных портфелях и доходностью (–73,7%). Результаты лидеров по абсолютному размеру инвестиционных портфелей по состоянию на середину 2008 г. приведены в табл. 39. Как видно из таблицы, трудная ситуация на фондовом рынке отразилась на результатах инвестирования всех лидеров. У четырех из пяти управляющих компаний реальная доходность оказалась отрицательной, но за более длительный, трехлетний период, все они показали доходность, превышающую среднегодовую доходность инвестиций ГУК в тот же период (которая составила 7,3% на середину 2008 г.).

Таблица 39

Доходность инвестирования ЧУК с наиболее значительными по размеру инвестиционными портфелями по состоянию на середину 2008 г.

Управляющие компании	Рыночная стоимость портфеля, млн руб.	Доходность за первую половину 2008 г., % годовых	Доходность за предшествующие 3 года, % годовых
Пенсионный резерв	1698,9	0,26	13,59
Росбанк	1549,1	–5,15	8,4
Уралсиб	1205,6	–12,81	15,22
Тройка диалог	1085,4	–21,3	18,14
Солид менеджмент	982,1	–10,56	13,84

Источник: рассчитано по данным, публикуемым на сайте ПФР prfr.ru.

По результатам третьего квартала в положительной зоне смогли остаться инвестиционные портфели только трех ЧУК. Потери остальных варьировали от $-2,8\%$ до $-45,5\%$ в годовом выражении. Средний показатель составил $-17,6\%$ в годовом выражении (относительно средней стоимости чистых активов, рассчитанной в соответствии с требованиями статьи 16 Федерального закона «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»). Но по итогам трехлетнего периода большая часть инвестиционных портфелей под управлением ЧУК демонстрировала положительную доходность в номинальном выражении.

Итоги инвестирования ЧУК за четвертый квартал 2008 г. еще не объявлены, но, с учетом того, что подавляющая часть пенсионных накоплений находится в доверительном управлении ГУК, можно подвести предварительные итоги. Активы под управлением ГУК за год сократились на 19,8 млрд руб., в том числе на 6 млрд руб. – за третий квартал, но при этом почти 18 млрд руб. за тот же период были переведены в ПФР для передачи в НПФ и ЧУК в порядке реализации застрахованными лицами права на выбор управляющей компании или НПФ, а поступления новых взносов из ПФР затормозились⁴⁴.

Доходность инвестирования ГУК за 2008 г. составила $-0,46\%$ в номинальном выражении, или $-12,1\%$ в реальном выражении. Если сравнить этот показатель с результатами пенсионных фондов других стран за 10 месяцев 2008 г., можно сделать вывод, что потери ГУК пока меньше, чем в большинстве стран ОЭСР.

2.6. Сценарии развития российской экономики в 2009 г.

Ниже представлены некоторые из возможных сценариев развития экономики РФ в 2009 г. Прогнозы делаются на основе структурной эконометрической модели российской экономики, разработанной в Институте экономики переходного периода. В текущих экономических условиях, характеризующихся резким ростом неопределенности, сломом устоявшихся тенденций, точность прогнозирования, в т.ч. основанного на результатах эконометрической оценки динамических зависимостей в экономике, сильно снижается. В этой связи мы, в отличие от предыдущих лет, не ставили своей целью построение среднесрочных (по крайней мере на 3 года) прогнозов, приводим результаты лишь для поквартального прогноза до конца 2009 г.

Нами будут рассмотрены четыре возможных сценария.

Сценарий 1 (базовый) соответствует основным предпосылкам, принятым Минэкономразвития и Минфином России при разработке прогноза социально-экономического развития РФ на 2009 г. и уточненного проекта федерального бюджета на 2009 г. Так, среднегодовой уровень цен на нефть (сорт Urals) принят на уровне 41 долл. за баррель, отток капитала из страны (с учетом статьи «Пропуски и ошибки» платежного баланса) – 80 млрд долл. Объем расходов федерального бюджета составит

⁴⁴ Финансовый кризис повлиял на накопительную составляющую пенсионной системы не только в виде отрицательной доходности инвестиций за 2008 г. Сбои появились и в механизме передачи страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии из ПФР в НПФ и в доверительное управление управляющим компаниям. Как отмечалось в прессе, в 2008 г. ПФР не передал страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии ни НПФ, ни управляющим компаниям. Основной причиной называлась негативная динамика цен на ОФЗ, в которую были инвестированы взносы.

9,69 трлн рублей. Дефицит федерального бюджета покрывается преимущественно за счет средств Резервного фонда РФ. Курс евро к доллару принят постоянным на уровне 1,35 долл. за евро.

Кроме того, в рамках данного сценария предполагается усиление проблемы «плохих» долгов в банковском секторе РФ в третьем квартале 2009 г. В частности, мы предполагаем, что уровень таких долгов может достигнуть 10% от общего объема кредитов, выданных нефинансовому сектору экономики. Соответственно, в третьем-четвертом квартале 2009 г. мы учитываем необходимость дополнительного предоставления ликвидности банковской системе со стороны Центрального банка РФ (в объеме до 700 млрд руб.), а также дальнейшее снижение кредитной активности в экономике, в частности, падение денежного мультипликатора с 2,5 до 2,2. Поскольку дефицит федерального бюджета будет финансироваться за счет средств Резервного фонда, т.е. фактически за счет эмиссии, Банк России в целях стерилизации данной эмиссии не будет рефинансировать выданные ранее и возвращаемые в текущем году беззалоговые кредиты российским банкам.

В *сценарии 2* (сценарий низких цен) рассматривается случай снижения среднегодовых цен на нефть до 32 долл. за баррель. С учетом предварительной оценки цен на нефть в первом квартале – 44 долл. за баррель – это соответствует снижению цен во втором – четвертом кварталах 2009 г. до 28 долл. за баррель. В остальном предпосылки аналогичны базовому варианту.

Третий и четвертый сценарии рассматривают различные варианты модификации базового сценария. *Сценарий 3* (сценарий кризиса внешнего долга) предполагает обострение ситуации с выплатой внешнего долга российских компаний и банков. В данном сценарии мы оценили последствия для экономики от увеличения оттока капитала из страны, соответствующего начальному графику выплат (по данным ЦБ РФ) на 2009 г., т.е. в объеме около 120 млрд долларов США (в т.ч. 117,1 млрд долларов США – погашение основной суммы внешнего долга).

Сценарий 4 (бюджетной экспансии) соответствует варианту дополнительного (по сравнению с проектом федерального бюджета от 19.03.2009 г.) роста бюджетных расходов примерно на 2,5% ВВП, т.е. на 1,0 трлн руб.

Результаты прогноза динамики основных показателей социально-экономического развития РФ по приведенным сценариям даны в *табл. 40*.

Таким образом, согласно базовому сценарию реальный ВВП России в 2009 г. сократится на 3,1%, номинальный объем ВВП составит 40828 млрд руб. Спад инвестиций в основной капитал в целом за год достигнет 5,8%, падение реальных доходов населения – 3,8%. При этом в четвертом квартале ожидается некоторая стабилизация снижения реальных доходов населения.

Согласно нашим расчетам, дефицит федерального бюджета по итогам года составит 7% ВВП. При этом суммарный объем доходов достигнет 6,82 трлн руб. (16,7% ВВП), что несколько больше прогноза Минфина России (6,71 трлн руб.).

Ситуация с платежным балансом РФ в рамках данного сценария предполагается достаточно спокойной. При условии сохранения тенденции к реструктуризации внешней задолженности российских частных компаний и банков, ограничения объема выплат по внешним долгам в 70–80 млрд долларов, положительное сальдо текущих операций позволяет российским денежным властям сохранить свои международные

резервы, не прибегая к дальнейшему понижению курса рубля. Так, согласно нашему прогнозу, объем экспорта в 2009 г. достигнет примерно 248 млрд долл. (-47,5% к уровню 2008 г.), импорта – 136,0 млрд долл. США (-53,5% к уровню 2008 г.). Таким образом, положительно сальдо торгового баланса составит не менее 112 млрд долл. США.

Таблица 40

Прогноз динамики основных показателей социально-экономического развития РФ

	I кв.*	II кв.	III кв.	IV кв.	2009г.
Цены на нефть, сорт Urals, долларов за баррель					
Сценарий 1, 3, 4	44	40	40	40	41
Сценарий 2	44	28	28	28	32
Реальный ВВП, в % к соответствующему периоду предыдущего года					
Сценарий 1	-4,8	-4,1	-2,8	-0,5	-3,1
Сценарий 2	-4,8	-4,9	-3,2	-1,0	-3,5
Сценарий 3	-4,8	-4,1	-2,9	-0,7	-3,2
Сценарий 4	-4,8	-4,1	-2,9	-0,6	-3,2
Дефицит федерального бюджета (% ВВП)					
Сценарий 1	0,8	10,1	9,1	8,2	7,0
Сценарий 2	0,8	10,8	9,6	9,1	7,7
Сценарий 3	0,8	9,3	8,1	7,3	6,5
Сценарий 4	0,8	10,1	13,7	12,6	9,4
Международные резервы Банка России (млрд долл.)					
Сценарий 1	396,5	396,5	395,6	395,0	395,0
Сценарий 2	396,5	395,3	393,4	391,2	391,2
Сценарий 3	396,5	388,1	382,9	380,9	380,9
Сценарий 4	396,5	396,5	395,6	395,0	395,0
ИПЦ, %					
Сценарий 1	5,2	2,7	1,0	1,9	11,2
Сценарий 2	5,2	5,5	3,9	3,2	18,4
Сценарий 3	5,2	7,1	2,6	2,4	18,4
Сценарий 4	5,2	2,7	2,2	3,4	15,4
Курс доллара к рублю (руб./USD)					
Сценарий 1	35,26	35,3	35,3	35,4	35,32
Сценарий 2	35,26	40,7	45,0	45,0	41,49
Сценарий 3	35,26	46,2	46,5	46,5	43,62
Сценарий 4	35,26	35,3	35,9	36,4	35,72

*Оценка фактических данных за январь или январь-февраль 2009 г

Соответственно, Центральный банк РФ имеет возможность удержать объявленный коридор колебаний курса бивалютной корзины – не выше 41 рубля – до конца года, при этом международные резервы к концу года сохранятся на уровне 395,0 млрд долл. Таким образом, все сокращение резервов за год (около 32 млрд долл.) приходится на январь-февраль.

Стабилизация обменного курса рубля, а также достаточно умеренная денежно-кредитная политика (стерилизованная рублевая эмиссия осенью-зимой 2008/2009 годов, ограничение бюджетного дефицита 7% ВВП, а также ограниченная поддержка банковской системы со стороны Банка России) позволяют рассчитывать на достаточно низкие темпы инфляции – 11,0–11,5% за год. При этом почти половина прироста цен придется на I квартал – 5,0–5,5%. В целом по итогам года прирост денежной базы ожидается в пределах 10%, а денежная масса (M2) останется примерно на уровне конца 2008 г.

В случае же дальнейшего снижения цен на нефть до среднегодовой отметки в 32 доллара за баррель (сценарий 2) спад ВВП может достигнуть 3,5% ВВП, снижение реальных объемов инвестиций – 6,6%, реальных доходов населения – 4,7%. При этом, вследствие сокращения объемов экспорта (–29 млрд долл. по сравнению с базовым сценарием) Банк России будет вынужден вновь опустить курс рубля к бивалютной корзине, ориентировочно, до уровня 52 рубля к концу года (26% по отношению к текущей верхней границе). Курс доллара к рублю в этом случае достигнет 45 рублей за доллар. Соответственно, инфляция на потребительском рынке ускорится до 18,4%.

Следствием более высокой инфляции и обесценения рубля станет увеличение номинального объема ВВП (до 41,98 трлн руб.), а также относительно небольшое снижение номинальных доходов федерального бюджета (6,5 трлн руб.). Таким образом, дефицит федерального бюджета увеличится лишь на 0,7 п.п. ВВП, до 7,7%.

Не менее тяжелые последствия для экономики РФ будет иметь и возобновление оттока капитала из страны, например, в случае, если российские компании и банки не смогут в дальнейшем договариваться о реструктуризации своей внешней задолженности, как это было в феврале-марте. Согласно Сценарию 3, ускорится спад реального ВВП (до 3,2%) и реальных инвестиций (6,7%). Для обеспечения стабильности платежного баланса РФ Банк России должен будет пойти на снижение курса рубля к бивалютной корзине до 53,5–54,0 рублей, что соответствует курсу доллара к рублю 46,5 рубля за доллар. Инфляция также, как и в сценарии низких цен на нефть, возрастет до 18,4%. «Положительным» моментом данного сценария является сокращение дефицита федерального бюджета до 6,5% вследствие роста номинальных объемов ВВП и доходов федерального бюджета.

В Сценарии 4 мы оценили последствия бюджетной экспансии в третьем-четвертом квартале 2009 г. В результате роста расходов бюджета до 10,7 трлн руб. за год дефицит увеличивается до 9,4% ВВП. Дополнительная эмиссия вызывает рост не только инфляции (до 15,4%), но и новый виток обесценения рубля, в результате чего объявленная верхняя граница курса бивалютной корзины не может быть удержана Центробанком РФ без дополнительной потери резервов. При проведении политики сохранения резервов на текущем уровне, курс рубля должен опуститься примерно на 5% к текущему уровню – до 42–42,5 рублей по отношению к бивалютной корзине, или 36,5 рублей за доллар США.

Приведенные выше результаты сценарных прогнозных расчетов динамики основных макроэкономических показателей РФ показывают, что в рамках наиболее вероятного сценария (базовый сценарий) у России есть шанс пройти текущий год с минимальными макроэкономическими потрясениями, что подготавливает хорошие стартовые позиции для выхода из кризиса.

Однако позитивный прогноз крайне неустойчив, и диапазон колебаний экзогенных параметров, при котором ситуация благоприятна, крайне узок. Дальнейшее снижение цен на нефть, дополнительный отток капитала и новое увеличение бюджетных расходов приводят к крайне серьезным негативным последствиям, в частности, к резкому ускорению инфляции и новому масштабному обесценению курса рубля. В этой связи политика Центрального банка и Правительства РФ должна быть максимально консервативной, чтобы не допустить формирования новой волны негативных ожиданий у экономических агентов.

Раздел 3. Реальный сектор экономики

3.1. Макроструктура производства

3.1.1. Влияние внутреннего и внешнего спроса на динамику и структуру ВВП

Рост российской экономики в 2003–2007 гг., когда темпы прироста за год в среднем составляли: ВВП – около 7%, инвестиции в основной капитал – почти 14% и конечное потребление домашних хозяйств – 11%, в 2008 г. сменился существенным замедлением. По предварительным данным, за 2008 г. прирост ВВП составил 5,6% и приблизился к значениям 2001–2002 гг. – минимальным за десятилетний период восстановительного развития. Замедление темпов роста инвестиций в основной капитал в 2008 г. до 9,1% против 21,1% в 2007 г., не компенсированное соответствующим ростом уровня потребления населения, обусловило постепенное сокращение внутреннего спроса. На фоне растущей инфляции и замедления темпов прироста реальных доходов населения до 2,7% против 12,1% в 2007 г. и реальной заработной платы до 9,7% против 17,2% темпы роста оборота розничной торговли составили 113,0% и были на 3,1 п.п. ниже уровня предыдущего года, а платных услуг населению – 104,9% против 107,9% годом ранее. Существенное влияние на внутренний рынок оказало замедление темпов промышленного производства до 102,1% против 106,3% в 2007 г.

Таблица 1

**Индексы основных макроэкономических показателей
в 2001–2008 гг., % к предыдущему году**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Кварталы 2008 г.			
									I	II	III	IV
Валовой внутренний продукт	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	107,4	108,1	105,6	108,5	107,5	106,2	101,1
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	108,2	107,7	106,7	110,2	110,5	109,8	111,0	111,5	114,1	112,2	112,4	109,7
Инвестиции в основной капитал	110	102,8	112,5	111,7	110,9	116,7	121,1	109,8	123,6	117,4	111,7	97,7
Ввод в действие жилой площади	104,6	106,7	107,7	112,6	106,1	116,1	119,4	105,3	108,1	99,1	105,7	105,1
Объем промышленной продукции	102,9	103,1	108,9	108,0	105,1	106,3	106,3	102,1	106,2	105,5	104,7	93,9
Продукция сельского хозяйства	107,5	101,7	101,3	103	102,4	102,8	103,3	110,8	104,5	104,2	108,5	59,2
Грузооборот транспорта	103,2	105,8	108	106,5	102,7	102,5	102,2	100,6	105,1	102,9	101,5	93,0
Объем услуг связи	119,1	115,6	127,5	129	115,7	124,0	120,1					
Оборот розничной торговли	111	109,3	108,8	113,3	112,8	114,1	116,1	113,0	116,7	114,4	114,4	108,2
Платные услуги населению	101,6	103,7	106,6	108,4	106,3	107,6	107,9	104,9	107,7	105,6	105,3	102,0
Внешнеторговый оборот	103,8	108,1	126	132,4	131,5	127	120,8	132,2	148,8	147,9	149,3	95,4
Реальные располагаемые денежные доходы	108,7	111,1	115	110,4	112,4	113,5	112,1	102,7	107,8	106,0	106,6	94,2
Реальная заработная плата	119,9	116,2	110,9	110,6	112,6	113,3	117,2	109,7	113,4	112,5	112,2	102,5
Реальный размер назначенных пенсий	121,4	116,3	104,5	105,5	109,6	105,1	104,8	118,1	119,0	113,7	122,7	116,9
Среднегодовая численность занятых в экономике	100,7	100,9	100,6	100,6	100,6	100,6	101,3	100,6	100,8	101,2	100,8	99,7
Численность безработных	89,1	97,9	92,3	101,6	90,2	96,0	84,9	104,3	96,5	94,2	105,6	123,0
Индексы потребительских цен	118,6	115,1	112,0	111,7	110,9	109,0	111,9	113,3	104,8	103,8	101,7	102,5
Индексы цен производителей	108,3	117,7	112,5	128,8	113,4	110,4	125,1	93,0	103,0	113,6	100,5	79,1

Источник: Росстат.

Макроэкономическая ситуация в 2008 г. характеризовалась крайней неустойчивостью динамики основных показателей на протяжении года (*табл. 1*). Темпы прироста ВВП замедлились с 8,5% в I квартале до 1,1% – в IV. Инерционный рост первой половины 2008 г., поддержанный накопленным потенциалом, благоприятной ситуацией на мировом рынке сырьевых ресурсов, во втором полугодии сменился замедлением темпов экономического развития и был обусловлен резким ухудшением внешнеэкономической конъюнктуры и кризисом финансово-кредитных институтов. В октябре – декабре 2008 г. ситуация усугубилась распространением кризисных явлений на всю экономику. Наиболее значительное снижение выпуска произошло в строительстве, транспорте и промышленном производстве. По данным Росстата, объем промышленного производства в IV квартале 2008 г. составил 93,9%, коммерческий грузооборот транспорта – 93,3% уровня аналогичного периода предыдущего года. Замедление темпов роста инвестиций в основной капитал продолжалось два квартала подряд, а в декабре 2008 г. их объем был ниже на 2,3% по сравнению с декабрем 2007 г. Рост валового накопления основного капитала в 2008 г. оценивается в 110,3% против 121,1% в 2007 г.

Со второй половины 2008 г. лидирующие позиции в национальной экономике вновь стала занимать торговля. Доля оптовой и розничной торговли в произведенном ВВП в 2008 г. составила 21,7%. Динамику потребительского спроса в 2008 г. продолжали определять расходы домашних хозяйств. Рост потребления домашних хозяйств в 2008 г. оценивается в 111,5% против 113,6% в 2007 г. В связи с начавшимся в 2008 г. замедлением роста оплаты труда и доходов населения снизились темпы роста оборота розничной торговли и объема платных услуг населению. Хотя темпы прироста оборота розничной торговли в IV квартале 2008 г. замедлились до 8,2% против 16,7% в соответствующий период предыдущего года и инвестиций в основной капитал – до 1,9% против 20,6%, это позволило сохранить позитивную динамику роста ВВП в октябре – декабре, хотя и на минимальном с 2001 г. уровне.

Ситуация осложнилась масштабным оттоком капитала. Если в 1-м полугодии 2008 г. сохранялась тенденция притока иностранного капитала в размере 18 млрд долл., то во 2-м полугодии отток капитала достиг 147,9 млрд долл.

Неустойчивая динамика основных макропоказателей со второй половины 2008 г., а также резкие колебания цен и спроса на мировых рынках сырьевых ресурсов привели к понижению рейтинга России международным агентством Standard & Poog's в сентябре с «позитивного» до «стабильного», а в октябре – со «стабильного» до «негативного», оставив без изменения сами рейтинги. В декабре агентство понизило долгосрочный и краткосрочный кредитные рейтинги Российской Федерации по обязательствам в иностранной валюте: с «BBB+/A-2» до «BBB/A-3». Кроме того, был понижен долгосрочный суверенный кредитный рейтинг по обязательствам в национальной валюте – с «A-» до «BBB+» при подтверждении краткосрочного рейтинга по обязательствам в национальной валюте на уровне «A-2».

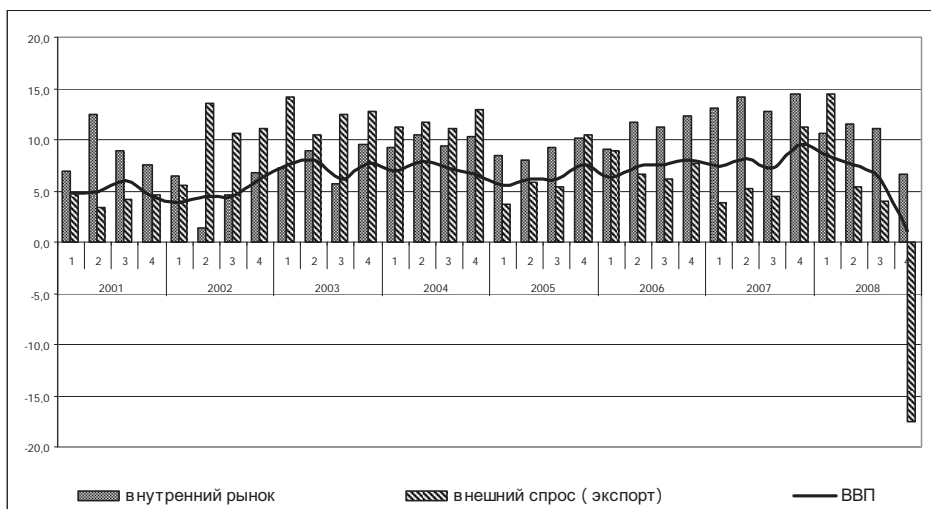
Прогноз «негативный» по суверенным кредитным рейтингам Российской Федерации отражал вероятность дальнейшего понижения рейтингов при условии повышения затрат на поддержку финансовой системы и роста отрицательного воздействия принятых мер для перспектив долгосрочного развития.

В январе 2009 г. аналитическое агентство Fitch понизило рейтинг России до уровня «ВВВ», что стало следствием как снижения цен на сырьевые товары, так и углубления проблем на глобальных рынках капитала, в результате которых российские банки и компании испытывали сложности с рефинансированием внешнего долга. Международные резервы Российской Федерации к концу года снизились до 427,1 млрд долл. против пикового уровня в 597,5 млрд долл. на начало августа 2008 г.

Замедление темпов экономического роста на протяжении 2008 г. определялось одновременным сокращением и внешнего, и внутреннего спроса (*рис. 1*). Резкое падение мировых цен на сырьевые товары и сужение спроса мирового рынка начиная с III квартала 2008 г. сопровождалось уменьшением объемов экспорта товаров по физическому и стоимостному объемам. В IV квартале, по предварительным оценкам, экспорт товаров снизился почти на 17%. Однако при высокой динамике роста экспорта в I-м полугодии в целом за 2008 г. экспорт товаров и услуг увеличился на 0,2% против 6,4% в 2007 г. Отметим, что специфической особенностью 2006–2008 гг. явился опережающий рост импорта относительно экспорта и по физическому, и по стоимостному объему, что, в конечном счете, привело к абсолютному сокращению объемов чистого экспорта в ВВП.

Анализ формирования ресурсов розничной торговли показывает, что с 2005 г. восстановилась тенденция к росту доли поступлений по импорту как продовольственных, так и непродовольственных товаров. В структуре товарных ресурсов розничной торговли доля импорта в 2008 г. повысилась до 47%, в том числе по продовольственным товарам – до 34,0% и по непродовольственным товарам – до 54,4%. Высокая доля товаров импортного производства обеспечивала сбалансированность спроса и предложения и на инвестиционном рынке. Расходы на приобретение импортного оборудования в январе – сентябре 2008 г. составили 19,9% от объема инвестиций в машины и оборудование. При прочих равных условиях динамичный рост импорта способствовал созданию конкурентной среды, однако высокая доля импорта в обороте розничной торговли и в объеме инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства усилила зависимость баланса товарных ресурсов внутреннего рынка от изменений внешнеэкономической конъюнктуры.

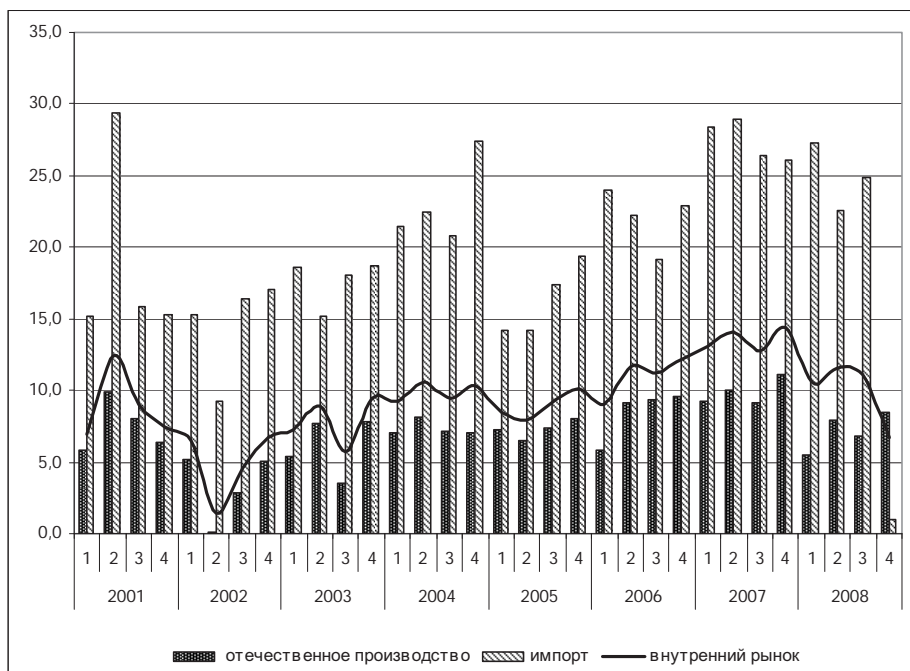
Замедление динамики инвестиционного и потребительского спроса в 2008 г. происходило на фоне существенного уменьшения объемов импорта товаров и услуг. По итогам 2008 г. рост физических объемов импорта товаров и услуг составил 17,7% против 26,6% годом ранее, при этом рост импорта почти вдвое опережал рост внутреннего производства.



Источник: Росстат.

Рис. 1. Изменение динамики ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2001–2008 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

В 2008 г. совокупность внутренних факторов, регулирующих уровень деловой активности, не компенсировала влияния ослабления внешнего спроса на темпы экономического роста. По итогам трех кварталов 2008 г. прирост внутреннего спроса составил 11,1% против 13,6% в 2007 г. На фоне замедления темпов отечественного производства положительная динамика внутреннего рынка на протяжении 1-го полугодия поддерживалась увеличением объемов поставок по импорту. В результате в структуре источников покрытия внутреннего спроса доля продукции и услуг отечественного производства систематически уменьшалась. С августа 2008 г. ситуация меняется кардинальным образом. Под воздействием сжатия инвестиционного, производственного и потребительского спроса в результате кредитного кризиса в IV квартале наблюдалось абсолютное уменьшение объемов товарного импорта в стоимостном выражении. В этой ситуации состояние внутреннего рынка поддерживалось за счет как повышения доли услуг, так и увеличения запасов материальных оборотных средств из-за сужения внутреннего спроса. Оборот организаций оптовой торговли в IV квартале 2008 г. стал снижаться и составил 93,7% относительно аналогичного периода предшествующего года. Прирост запасов материальных оборотных средств в целом за 2008 г. составил 33,1% при доле в ВВП на уровне 4,1%. Таким образом, в IV квартале 2008 г. ситуация на внутреннем рынке впервые с 1999 г. определялась существенным превышением предложения над спросом (рис. 2).



Источник: Росстат.

Рис. 2. Изменение темпов роста внутреннего спроса по компонентам в 2001–2008 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Экономический рост в 2006–2008 гг., по сути, являлся этапом количественного накопления и не поддерживался структурными преобразованиями в инвестиционной деятельности, во внешней торговле, в производстве, а также институциональными реформами, обеспечивающими благоприятные условия для эффективной деятельности экономических агентов. Это определило уязвимость российской экономики в условиях глобальных изменений мировой конъюнктуры рынка.

Средств Стабилизационного фонда (Резервного фонда и Фонда благосостояния) оказалось недостаточно, чтобы демпфировать негативное влияние внешних факторов. Использование накопленных средств и меры по плавному изменению курса рубля относительно корзины валют, снижение налогового давления на производителей не позволяют купировать негативные тенденции в инвестиционной сфере, в производстве товаров и услуг, в сфере занятости и поддержания уровня жизни.

3.1.2. Конечное потребление домашних хозяйств и изменение параметров уровня жизни населения

В структуре использования ВВП доля расходов на конечное потребление на протяжении января – сентября 2008 г. систематически снижалась и в III квартале составила 61,6%, что на 1,8 п.п. ниже показателя за аналогичный период предшествующего года

(табл. 2). Снижение произошло главным образом за счет уменьшения расходов домашних хозяйств. Замедление темпов конечного потребления домашних хозяйств вызвано снижением доходов населения, ростом задолженности по заработной плате, сокращением платежеспособного спроса населения на фоне высокой инфляции, ростом стоимости кредитных средств. Доля оплаты труда в структуре доходов населения по итогам 2008 г. составила 68,5% и на 1,0 п.п. превысила показатель 2007 г., а доля социальных выплат повысилась с 11,3 до 12,9%. При этом следует обратить внимание, что доходы от собственности в денежных доходах населения по сравнению с предыдущим годом снизились на 2,3 п.п. и составили 6,6%. Между тем опережающий рост пенсий и социальных выплат в первой половине 2008 г. позволил сдерживать рост численности населения с доходами ниже прожиточного минимума даже на фоне высоких темпов инфляции (табл. 3).

Таблица 2

Структура использования валового внутреннего продукта

	2007					2008*				
	год	кварталы				год	кварталы			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
ВВП	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Расходы на конечное потребление, всего	66,0	71,4	67,5	63,4	63,8	66,0	69,9	65,0	61,6	68,4
домашних хозяйств	48,2	50,1	48,4	46,4	47,5	48,5	48,7	46,6	45,2	48,9
государственного управления	17,2	20,7	18,6	16,6	15,8	16,9	20,6	17,9	16,0	14,1
Валовое накопление	24,3	18,7	22,8	28,7	26,3	26,2	19,1	24,5	30,3	20,1
Чистый экспорт	8,6	10,1	8,9	7,3	8,9	8,9	12,5	10,5	9,1	4,0

*Расчеты на основе предварительных данных (возможно расхождение итогов за счет статистической отклонения).

Источник: Росстат.

Таблица 3

Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума

	Млн человек	В % от общей численности населения
2005 г.		
I квартал	34,9	24,5
1-е полугодие	31,4	22,1
Год	25,2	17,7
2006 г.		
I квартал	31,7	22,4
1-е полугодие	27,0	19,1
Год	21,6	15,3
2007 г.		
I квартал	25,8	18,3
1-е полугодие	22,3	15,8
Январь – сентябрь	20,9	14,8
Год	21,5	15,2
2008 г.		
I квартал	23,0	16,3
1-е полугодие	20,7	14,7
Год*	18,7	13,2

*Предварительная оценка.

Источник: Росстат.

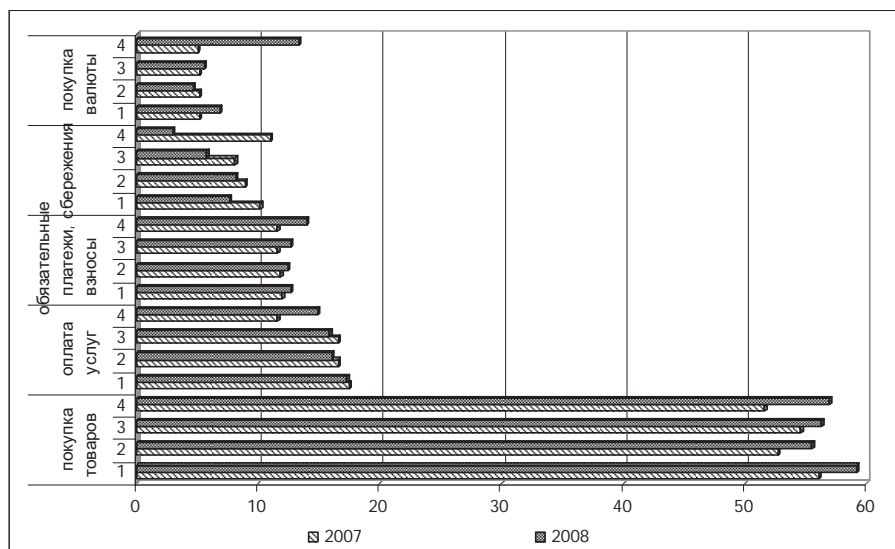
При резком сужении инвестиционного рынка уровень потребительского спроса в 2008 г. оставался основным источником экономического роста, несмотря на то что в IV квартале прирост оборота розничной торговли составил 8,2% к соответствующему периоду предыдущего года против 15,5% в I-м полугодии и 14,5% в III квартале. На фоне замедления темпов роста реальных доходов населения в январе – сентябре и впервые с 2000 г. их снижения в IV квартале 2008 г. на 5,8% тенденция превышения динамики оборота розничной торговли относительно реальных доходов населения свидетельствовала об устойчивом снижении склонности населения к сбережениям. На динамику сбережения населения существенное влияние оказывали ускорение инфляции, периодически возникающие проблемы ликвидности банков, ослабление рубля и негативные явления (замедление темпов ввода жилья, рост процентных ставок по ипотечным кредитам) на рынке недвижимости. Массированный отток сбережений сопровождался активизацией деятельности населения на валютном рынке (рис. 3). В IV квартале 2008 г. доля расходов на покупку валюты составила 13,4% в доходах населения, а в декабре того же года – 14,9% против 4,8% в аналогичный период 2007 г. В результате доля расходов на покупку товаров в IV квартале 2008 г. составила 56,9% против 59,2% в I квартале.

Объем кредитов, предоставленных банками физическим лицам, за первые 11 месяцев 2008 г. выросли почти в 1,35 раза и составили на начало декабря 4054,8 млрд руб. Объем кредитов, предоставленных кредитными организациями физическим лицам на покупку жилья (в рублях и иностранной валюте), составил в январе – сентябре 2008 г. 614,5 млрд руб. против 424,1 млрд руб. за аналогичный период предыдущего года, в том числе ипотечных жилищных кредитов – соответственно 537,5 млрд против 363,8 млрд руб. Следует отметить, что задолженность по кредитам физическим лицам к 1 октября 2008 г. увеличилась до 4004,1 млрд руб. против 2658,3 млрд руб. на 1 октября 2007 г.

По сравнению с октябрем 2007 г. в октябре 2008 г. наблюдалось снижение удельного веса задолженности по потребительскому кредиту в общем объеме задолженности по кредитам физических лиц при повышении доли задолженности по кредитам на покупку жилья до 28,7% против 23,4% годом раньше, по ипотечным кредитам – до 24,3% против 18,7%.

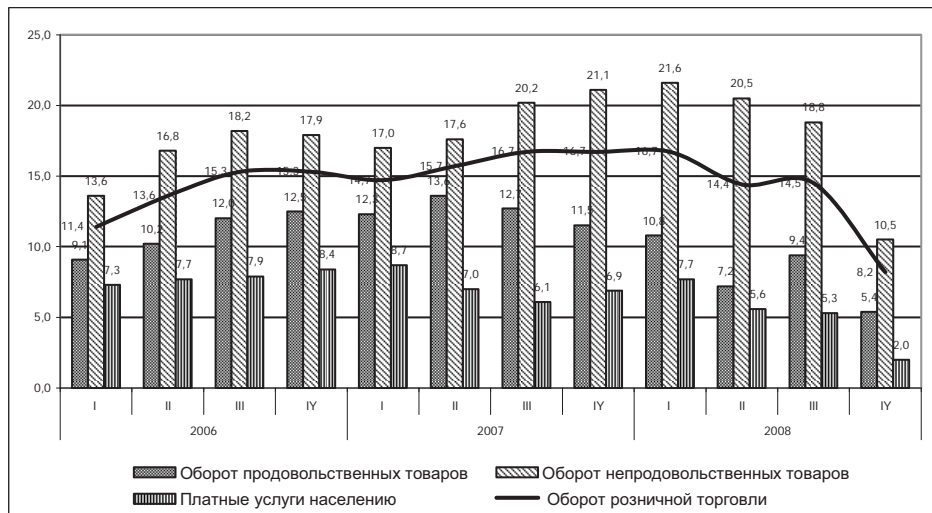
Доля расходов населения на приобретение недвижимости в доходах населения в IV квартале 2008 г. составила 3,0% (в среднем за год – 6,0%) против 11,0% (9,6%) в аналогичный период предыдущего года.

В розничном товарообороте объем продаж непродовольственных товаров продолжал развиваться более динамично, чем продовольственных товаров (рис. 4). С начала года цены на непродовольственные товары увеличились на 8,0%, а на продовольственные товары – на 16,5%. Соотношение темпов роста этих показателей, с одной стороны, иллюстрирует сужение платежеспособного спроса населения, а с другой – является отражением формирования отложенного спроса на непродовольственные товары.



Источник: Росстат.

Рис. 3. Структура использования денежных доходов населения в 2007–2008 гг., % к итогу



Источник: Росстат.

Рис. 4. Динамика оборота розничной торговли и платных услуг населению в 2006–2008 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

3.1.3. Динамика валового сбережения и валового накопления

В 2003–2007 гг. благоприятное сочетание факторов деловой активности отечественного бизнеса и конъюнктуры цен мирового рынка сырьевых ресурсов обусловило интенсивное наращивание масштабов валового сбережения. В этот период растущие доходы экономики от внешнеэкономической деятельности, безусловно, стимулировали деловую активность. При этом со II квартала 2006 г. наблюдалось усиление влияния инвестиционной составляющей на динамику экономического роста. Темпы роста инвестиций в основной капитал в 2007 г. достигли максимального уровня 121,1% при 113,7% в 2006 г. и 109,5% в среднем за период 2000–2005 гг. Однако, если в 2007 г. объем ВВП на 10% превысил дореформенный уровень 1991 г., то инвестиции в основной капитал оставались почти на 1/3 меньше соответствующего показателя. Доля валового сбережения в последние 7 лет находилась в интервале от 31,1 до 38,7% ВВП против 24,0% в предкризисном 1997 г. В 2007 г. доля валового национального сбережения составила 34,0% и сохранилась на этом уровне в 2008 г. Инвестиционный спрос остро реагировал на изменение доходов от экспорта и определял особенности функционирования внутреннего рынка. Замедление темпов инвестиций в основной капитал в течение 2008 г. сопровождалось структурными изменениями в использовании национального сбережения. Хотя в целом за 2008 г. можно отметить улучшение характеристик трансформации сбережения в инвестиции и повышения их доли в ВВП (табл. 4), однако резкое замедление темпов инвестиций, ввода в действие основных фондов и интенсивный рост незавершенного строительства в 2007–2008 гг. оказали негативное воздействие на характер экономического роста к концу 2008 г.

Таблица 4

Структура использования ВВП на валовое сбережение и накопление в 2000–2008 гг., % к итогу

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ВВП	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:									
валовое сбережение	38,7	34,2	31,1	31,9	33,1	33,8	34,2	34,0	34,0
Из него:									
валовое накопление	18,7	21,9	20,1	20,8	20,9	20,1	21,4	24,3	26,2
валовое накопление основного капитала	16,9	18,9	17,9	18,4	18,4	17,7	18,5	21,1	22,1
изменение запасов материальных оборотных средств	1,8	3,1	2,1	2,4	2,5	2,3	2,9	3,2	4,1
Справочно:									
Доля инвестиций в основной капитал в ВВП	15,9	16,8	16,3	16,5	16,8	16,7	17,6	20,0	21,0

Источник: Росстат.

3.1.4. Особенности формирования ВВП по доходам

Динамичный рост доходов населения является одной из характерных черт развития российской экономики в последнее десятилетие. Поддержание динамики внутреннего рынка базировалось на росте реальной заработной платы и сопровождалось перераспределением доходов от предприятий к населению. В IV квартале 2008 г. темп роста реальной заработной платы составил 102,5% и стал минимальным с 2000 г. Доля оплаты труда наемных рабочих в ВВП в 2008 г. оставалась несколько ниже показателей

2007 г. Сравнительный анализ формирования ВВП по источникам дохода показывает, что удельный вес оплаты труда наемных рабочих в I и во II кварталах 2008 г. примерно соответствовал показателям аналогичных периодов 2007 г., в III квартале 2008 г. эта доля снизилась до 42,1% (табл. 5).

Таблица 5

Структура образования ВВП по доходам в 2006–2008 гг., % к итогу

	2007					2008*				
	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
В том числе:										
оплата труда наемных работников (включая скрытую)	46,3	49,5	47,4	43,1	44	46,6	49,1	46,3	42,1	49,9
чистые налоги на производство и импорт	18,7	19,5	19,2	18,1	19	20,4	19,7	21,0	20,5	20,1
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	35,4	31	33,4	38,8	37	35,0	31,2	32,7	37,4	30,0

*Предварительная оценка.

Источник: Росстат.

В структуре занятого населения только 8% приходится на лиц, работающих не по найму, – это работодатели, привлекающие для работы на собственных предприятиях наемных работников на постоянной основе, самостоятельно занятые работники. Соответственно это определило особенности формирования структуры доходов населения и ВВП. Примерно 70% доходов населения приходилось на долю оплаты труда наемных рабочих при сокращении удельного веса доходов от предпринимательской деятельности и собственности.

Низкая эффективность использования факторов производства является одной из основных причин снижения конкурентных преимуществ российских товаров, Негативное влияние на качественные показатели экономической динамики оказывало усиление разрыва в темпах производительности труда и заработной платы в пользу последней (см. ниже текст вставки).

Сохранялась высокая дифференциация средней заработной платы по видам экономической деятельности. В промышленности степень дифференциации заработной платы определялась увеличением разрыва в темпах оплаты труда в добывающих и обрабатывающих производствах. Номинальная начисленная заработная плата в добыче полезных ископаемых в 1,9 раза превышала средний уровень по экономике, в том числе в добыче топливно-энергетических ископаемых – в 2,3 раза. В обрабатывающих производствах заработная плата составляла 94% средней по экономике и 43% показателя добывающих производств. Превышение среднего показателя начисленной зарплаты по экономике в 2,2 и 2,1 раза фиксировалось в производстве нефтепродуктов и в транспортировке топливно-энергетических полезных ископаемых соответственно. В образовании, здравоохранении средняя заработная плата составила 65–75% среднего по экономике уровня, в государственном управлении и обеспечении военной безопасности – 119% и в финансовой деятельности – 240%. 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 на распределение трудовых ресурсов в экономике.

Замедление темпов промышленного роста определило тенденцию к сокращению среднегодовой численности промышленно-производственного персонала. По оценке Росстата, численность экономически активного населения к концу октября 2008 г. составила 75,8 млн человек, или более 53% общей численности населения. С июля 2008 г. фиксируется тенденция помесячного роста безработицы. Общая численность безработных в декабре 2008 г. составила 5,8 млн человек, или 7,7% экономически активного населения? и по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. увеличилась на 26,1%, или на 1,2 млн человек.

Потребность в работниках, заявленная работодателями в государственные учреждения службы занятости населения, уменьшилась на конец 2008 г. по сравнению с концом 2007 г. на 231,6 тыс. человек, число вакансий в конце декабря 2008 г. составило 894,7 тыс. человек. Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, в расчете на одну вакансию) по сравнению с декабрем 2007 г. увеличился с 1,5 до 1,9 в декабре 2008 г.

Факторы экономического роста ВВП и добавленной стоимости промышленного сектора в 2005–2008 гг.

Ниже представлены результаты декомпозиции роста показателя выпуска (ВВП и добавленной стоимости промышленного производства) в 2005–2008 гг., полученные в соответствии с методикой, изложенной в работе ИЭПП («Факторы экономического роста». Серия «Научные труды». № 70. М.: ИЭПП, 2003). В основе декомпозиции лежит разложение экономического роста на экстенсивные и интенсивные составляющие, позволяющее оценить качество роста, спрогнозировать дальнейшие тенденции экономического развития. Представленные результаты характеризуют трансформацию структуры экономического роста, позволяют выделить наиболее значимые факторы, определявшие изменения в динамике темпов роста выпуска. Оценки строятся в соответствии с дифференциальной формой макроэкономической производственной функции, которая позволяет определить вклад основных факторов (труда и капитала) в рост выпуска и выделить необъясненный факторами остаток. Необъясненный остаток (обычно интерпретируемый как совокупная факторная производительность (СФП)) включает влияние не учтенных в производственной функции факторов, среди которых наиболее значимыми являются колебания эффективности производства и изменения конъюнктуры цен.

В соответствии с результатами декомпозиции (табл. 6) сокращение темпов роста ВВП в 2008 г. обусловлено снижением темпов роста совокупной факторной производительности (СФП) на фоне незначительного повышения темпов роста основных факторов.

В 2008 г. влияние затрат основных факторов (накопление труда и капитала с учетом интенсивности их использования) на наблюдаемый рост ВВП увеличилось. Вклад производительности в рост ВВП составляет около 40% без учета цен на нефть и после исключения оценки вклада ценовой конъюнктуры на мировых рынках сырья.

В целом по экономике в 2008 г. рост выпуска обусловлен изменением объема вовлеченного в производство капитала на 49,4%. Несмотря на сохраняющуюся существенную степень износа основных фондов, достигнуую к началу 2008 г. уровня 46,2%,

рост объемов инвестиций в основной капитал в последние годы позволил повысить темпы обновления основных фондов. По предварительным оценкам, в 2008 г. вклад данной составляющей в динамику роста составил 27,8%. Интенсивность использования производственных мощностей, напротив, сократилась, так что вклад в темпы роста ВВП, определяемый изменениями степени загрузки капитала, в 2008 г. составил всего 21,6%, что несколько ниже среднего за период 2005–2007 гг. значения показателя.

Увеличение трудовых затрат также обусловлено изменением «запасов», т.е. численности занятых: в 2008 г. рост показателя составил 0,9%¹, что превышает среднее значение показателя в 2005–2007 гг. Следует отметить, что рост численности занятых в основном обеспечивается за счет сектора услуг, в то время как в секторе, производящем товары, занятость сокращалась. Вместе с тем в 2008 г. время, отработанное одним работником в год, выросло незначительно², так что вклад изменений отработанного времени в темпы роста ВВП не превышает 1%.

Темп роста СФП в 2008 г. составляет 2,37%, что почти в 2 раза ниже уровня 2007 г., в котором соответствующее значение равно 4,86%. Таким образом, в среднем за 2005–2008 гг. ежегодное сокращение темпов роста СФП составляло 0,58 п.п. (в соответствии с линейным трендом темпы роста снижаются ежегодно на 0,38 п.п.).

В 2008 г. уменьшился и вклад СФП в темпы роста выпуска, составивший 42,4% по сравнению с 2007 г., для которого значение показателя равно 56,9%. Стоимостная природа используемых при оценке показателей ставит оценки СФП в зависимости от конъюнктурных факторов и, в частности, от цен на нефть. По предварительным оценкам, в 2008 г. наблюдается увеличение вклада в темпы роста ВВП ценовой составляющей, которое составило 66,5%, несмотря на существенное снижение цен на нефть, начавшееся в сентябре. При этом вклад интенсивной составляющей роста впервые с 2000 г. перешел в область отрицательных значений.

Таблица 6

Декомпозиция годовых темпов роста ВВП и валовой добавленной стоимости промышленного производства в 2005–2008 гг.³

	В том числе								
	ВВП	Затраты факторов	Труд	Из них		Капитал	Из них		СФП
				численность занятых	отработанное время*		объем основных фондов**	степень загрузки мощностей***	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Всего по экономике	6,40	2,29	0,02	0,22	-0,20	2,27	1,17	1,09	4,11
	7,70	4,48	0,37	0,21	0,15	4,11	1,50	2,61	3,22
	8,10	3,49	0,40	0,33	0,08	3,09	1,75	1,34	4,61

¹ При оценке используется показатель роста за январь–ноябрь 2008 г.

² При расчетах используется показатель роста за январь–сентябрь 2008 г. С учетом распространения кризисных явлений на рынке труда, основным инструментом адаптации которого к изменению рыночной ситуации является манипулирование продолжительностью рабочего времени, уточнение декомпозиции для 2008 г. с учетом количества отработанных часов за IV квартал приведет к уменьшению вклада затрат труда в темпы роста ВВП.

³ По каждому виду экономической деятельности в первой строке приведена декомпозиция роста в 2005 г., во второй строке – в 2006 г., в третьей строке – в 2007 г., в четвертой строке – предварительная оценка для 2008 г. Расхождение с ранее опубликованными результатами объясняется изменением данных, предоставляемых Росстатом.

Продолжение таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	5,60	3,23	0,46	0,41	0,05 ⁴	2,77	1,56 ⁵	1,21 ⁶	2,37
Добыча полезных ископаемых	0,50	3,40	-0,66	-0,66	-	4,06	3,71	0,35	-2,90
	-3,30	-0,22	0,02	-0,12	0,14	-0,23	4,53	-4,76	-3,08
	-2,60	10,13	0,07	-0,08	0,14	10,07	5,39	4,68	-12,73
	0,20	4,94	0,20	0,08 ⁷	0,13	4,74	4,74	-	-4,74 ⁸
Обрабатывающие производства	6,00	5,17	-0,94	-0,94	-	6,11	2,31	3,80	0,83
	7,30	5,71	-0,23	-0,44	0,21	5,94	2,69	3,25	1,59
	7,80	6,02	0,30	0,07	0,23	5,73	3,21	2,51	1,78
	0,90	2,46	-0,52	-0,49	-0,02	2,97	2,97	-	-1,56
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	1,20	0,67	0,30	0,30	-	0,37	0,37	0,00	0,53
	5,70	0,87	0,41	0,28	0,13	0,46	0,46	0,00	4,83
	-0,70	0,11	-0,69	-0,57	-0,12	0,80	0,80	0,00	-0,81
	1,20	0,18	-0,98	-1,39	0,41	1,16	1,16	-	1,02

* На одного рабочего.

** Для 2005–2007 гг. на основе данных о физическом объеме основных фондов.

*** Оценка изменения степени загрузки мощностей по экономике в целом строится по данным об объеме потребляемой электроэнергии, в промышленном производстве – по данным об уровне использования среднегодовой производственной мощности организаций по выпуску отдельных видов продукции.

В отличие от экономики в целом, в добыче полезных ископаемых наблюдается повышение темпов роста валовой добавленной стоимости (ВДС) в 2008 г. по сравнению с 2007 г. В 2005–2008 гг. вид деятельности «добыча полезных ископаемых» – единственный в промышленном секторе – демонстрирует сокращение темпов ВДС на 0,1 п.п. (в соответствии с линейным трендом – на 0,02 п.п.). В соответствии с результатами декомпозиции вклад трудовых затрат в темпы роста выпуска данного вида экономической деятельности положителен начиная с 2006 г., что определяется увеличением времени, отработанного занятыми на добывающих предприятиях. Затраты капитала в этом виде экономической деятельности увеличиваются, что обеспечивается в основном за счет наращивания производственных мощностей на фоне существенных колебаний интенсивности их использования.

Динамика СФП добывающего сектора неутешительна: добывающие производства – единственные в промышленном секторе – демонстрируют отрицательные темпы роста производительности начиная с 2005 г. В среднем за период 2005–2008 гг. темпы роста СФП добывающих предприятий уменьшаются на 0,61 п.п. (в соответствии с линейным трендом – на 1,52 п.п.). При этом в 2005–2007 гг. наблюдается уси-

⁴ Оценка за год строится по данным за январь–сентябрь 2008 г.

⁵ Предварительные данные – оценка роста физического объема основных фондов в 2008 г. строится в предположении о постоянстве коэффициента выбытия основных фондов и постоянстве доли инвестиций, направляемых на их обновление.

⁶ Предварительные данные – оценка изменения степени загрузки мощностей строится в предположении о постоянстве доли потребляемой электроэнергии в объеме произведенной.

⁷ Предварительная оценка темпов роста численности занятых в промышленном секторе строится по данным о количестве замещенных рабочих мест в январе–октябре 2008 г. в предположении постоянства отношения числа занятых по видам экономической деятельности к числу замещенных рабочих мест.

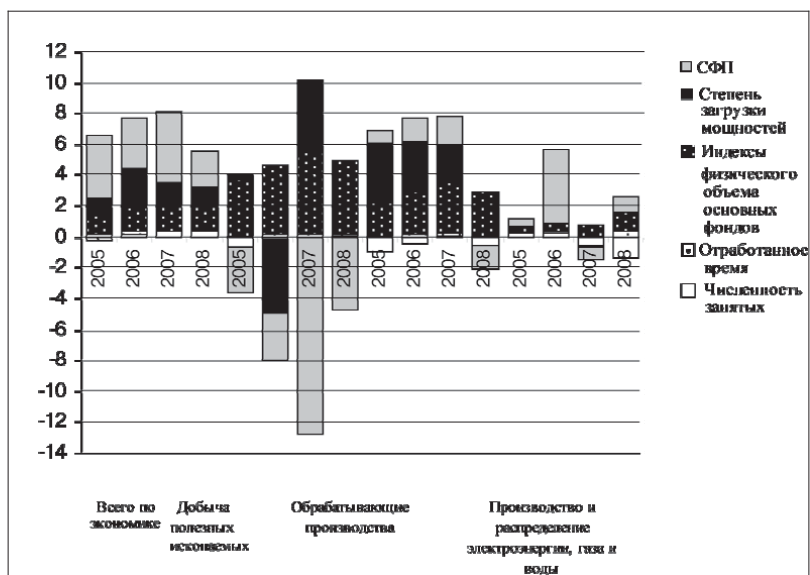
⁸ В 2008 г. оценка темпов роста СФП в промышленном производстве может быть смещена, так как при расчетах на основе предварительных данных не учитывалась степень загрузки производственных мощностей.

ление тенденции к снижению совокупной производительности основных факторов до 12% в 2007 г. В 2008 г. процесс снижения СФП замедлился, и значение показателя составило 4,7%.

Динамика СФП добывающего сектора зависит от ценовой конъюнктуры на мировых рынках сырья. Необходимо отметить, что выделение из показателя СФП данного вида экономической деятельности составляющей, определяемой ростом цен на нефть, свидетельствует о более существенном снижении темпов роста «технологической» производительности сектора начиная с 2005 г. На фоне благоприятной ценовой конъюнктуры на мировых рынках сырья это свидетельствовало об ухудшении технологических характеристик функционирования добывающих производств, в частности с вводом месторождений с, меньшей эффективностью, со снижением качества управления в условиях изменения ценовой конъюнктуры. Падение цен на нефть в конце 2008 г. явилось причиной снижения вклада «ценового» фактора в СФП добывающего сектора и, как следствие, отрицательной динамики «технологической» составляющей СФП.

В 2008 г. обрабатывающие производства демонстрировали резкое замедление темпов роста ВДС: в среднем за 2005–2008 гг. темпы роста ВДС сектора уменьшаются на 1,7 п.п. (в соответствии с линейным трендом – на 1,48 п.п.). В соответствии с результатами декомпозиции на протяжении почти всего периода 2005–2008 гг. (исключение составляет 2007 г.) сокращение численности занятых на обрабатывающих предприятиях определяет отрицательный вклад трудовых затрат в темпы роста выпуска данного вида экономической деятельности. Рост физического объема основных фондов обеспечивает устойчивый положительный вклад запасов капитала в темпы роста выпуска, что в совокупности с увеличением интенсивности загрузки производственных мощностей определяет доминирующую роль затрат капитала как фактора экономического роста обрабатывающих производств в 2005–2007 гг. В 2008 г. наблюдаются изменения в структуре роста добавленной стоимости данного вида экономической деятельности: рост выпуска обрабатывающих предприятий полностью определяется изменениями затрат капитала, в то время как затраты труда и СФП приводят к замедлению этого роста (рис. 5).

Единственным сектором промышленного производства, в котором наблюдается увеличение темпов роста ВДС в 2008 г. (темпы роста ВДС составляют 3,1%) по сравнению с 2007 г., является производство и распределение электроэнергии, газа и воды. Следует отметить, что в 2005–2006 гг. темпы роста выпуска данного вида экономической деятельности демонстрировали наиболее благоприятную динамику, характеризовавшуюся увеличением темпов роста. В 2008 г. на фоне роста объема основных фондов и отработанного занятыми времени небольшие значения темпов роста затрат основных факторов определяются снижением темпов роста численности занятых на предприятиях данного вида экономической деятельности, так что в 2008 г. вклад затрат основных факторов в темпы роста ВДС предприятий по производству и распределению электроэнергии, газа и воды не превышает 15%, и рост выпуска определяется исключительно увеличением темпов роста СФП.



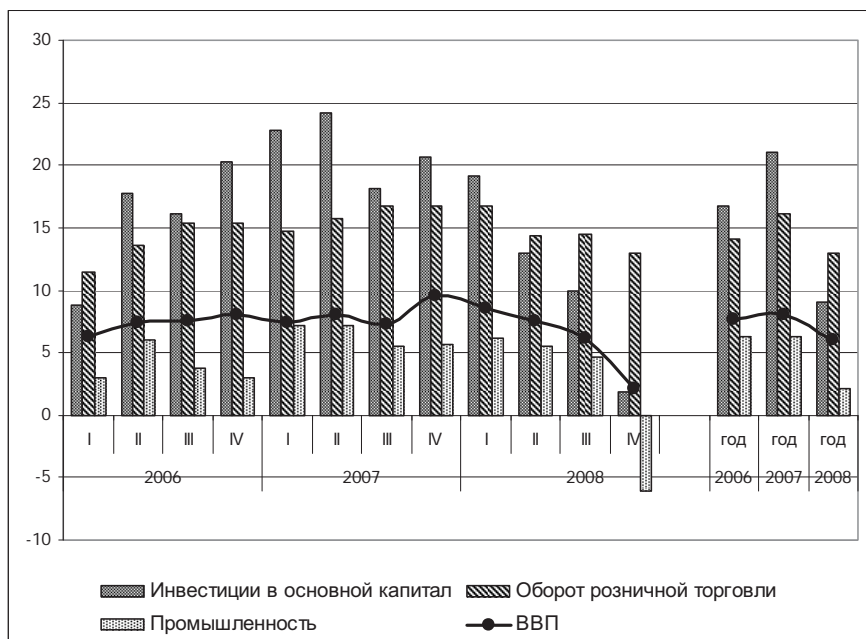
Примечание. В 2005 г. для промышленного производства разложение проводилось без учета отработанных часов вследствие отсутствия данных.

Рис. 5. Структура роста валовой добавленной стоимости в целом по экономике и в промышленном производстве в 2005–2008 гг.

В промышленном секторе структура темпов роста СФП неравномерна: в продолжение наметившейся в 2005–2007 гг. тенденции к замедлению темпов роста производительности в 2008 г. предприятия добывающего и обрабатывающего секторов демонстрируют сокращение СФП; на предприятиях по производству и распределению электроэнергии, газа и воды, напротив, наблюдается увеличение темпов роста СФП, которая в 2008 г. является доминирующим фактором, определяющим рост данного промышленного сектора.

3.1.5. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности

В развитии российской экономики на протяжении 2008 г. можно довольно четко выделить два периода (*рис. 6*). Так, если в первой половине 2008 г. ситуация определялась влиянием инерционных факторов и тенденций экономического роста, сложившихся в 2007–2006 гг., то со второй половины года на характер развития все более существенное влияние стали оказывать ситуация на мировых финансовых рынках и интенсивное снижение уровня цен и спроса на мировом рынке минерально-сырьевых ресурсов и товаров.



Источник: Росстат.

Рис. 6. Темпы прироста ВВП, инвестиций в основной капитал, оборота розничной торговли и промышленного производства в 2006–2008 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

В 2008 г. практически по всем видам экономической деятельности наблюдалось замедление темпов развития. Макроэкономическая ситуация формировалась на фоне резкого замедления темпов роста инвестиций в основной капитал, объемов работ в строительстве, выпуска продукции промышленности при сохранении достаточно высокого оборота розничной торговли. Замедление темпов производства сначала было зафиксировано в экспортоориентированных видах экономической деятельности, а затем распространилось на обрабатывающие производства, развитие которых в последние годы характеризовалось более высокими темпами роста.

Отечественное производство отреагировало на уменьшение инвестиционной активности и сокращение внутреннего и внешнего спроса снижением цен производителей в IV квартале на 20,9% по сравнению с III кварталом 2008 г. Под влиянием резкого падения мировых цен на энергоносители и минеральные продукты цены производителей в добыче полезных ископаемых в III квартале 2008 г. по сравнению с предыдущим кварталом снизились на 5,4%, а в IV квартале – на 44,9%. В целом за 2008 г. снижение цен в добыче полезных ископаемых составило 38,4%. Цены производителей в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых в декабре 2008 г. составили 578% уровня декабря предыдущего года при росте цен за аналогичный период 2007 г. в 1,58 раза. Резкое снижение цен сопровождалось снижением рентабельности производства и

привело к пересмотру корпоративных инвестиционных программ, приостановке производства и сокращению рабочих мест. По оценке, рост валовой добавленной стоимости в 2008 г. составил в добыче полезных ископаемых 0,2%, в обрабатывающих производствах – 0,9%, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 1,2% (табл. 7).

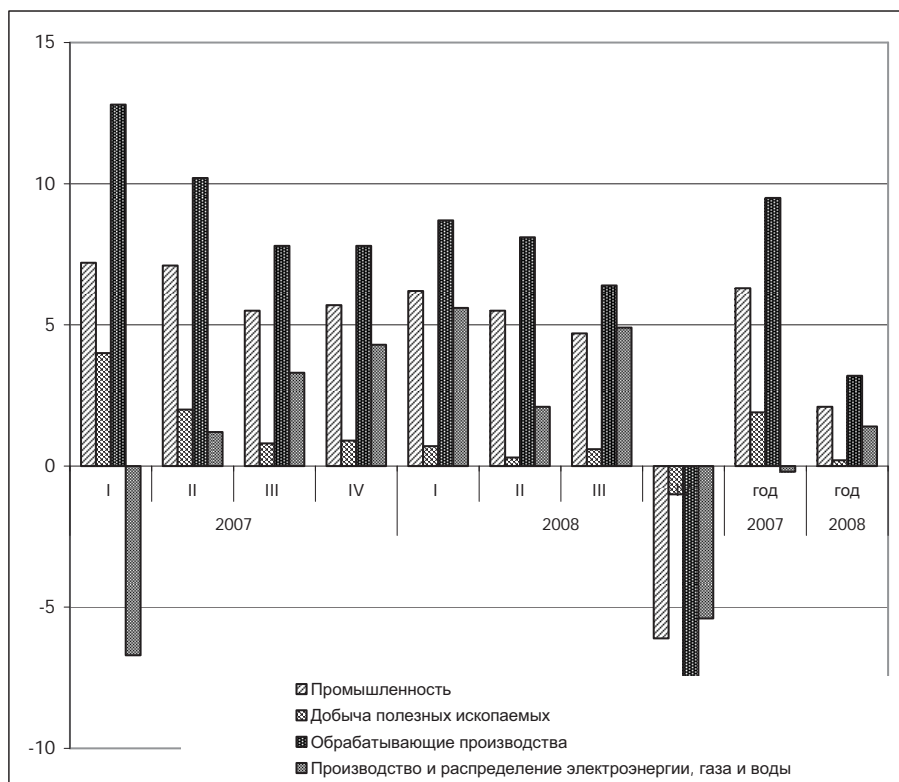
Таблица 7

Динамика физического объема ВВП и валовой добавленной стоимости по видам экономической деятельности в 2007–2008 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

	2007					2008			
	год	кварталы				год	кварталы		
		I	II	III	IV		I	II	III
Валовая добавленная стоимость	108,1	107,4	108,1	107,3	109,5	105,6	108,5	107,5	106,2
В том числе:									
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	102,6	102,4	102,8	102,6	104,6	108,4	103,2	103,2	106,3
рыболовство, рыбоводство	100,6	104,6	87,7	104,8	115,5	96,8	100,0	120,2	87,7
добыча полезных ископаемых	97,4	102,4	97,4	98,7	103,0	100,2	101,5	99,0	99,6
обрабатывающие производства	107,8	108,5	107,4	106,8	107,2	100,9	107,6	105,6	104,9
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	99,3	90,1	99,6	101,4	103,4	101,2	105,3	101,7	104,0
строительство	109,3	128,1	119,6	111,4	113,0	113,2	128,3	118,7	109,3
оптовая и розничная торговля	113,7	111,1	113,2	113,2	114,0	108,4	111,9	111,7	108,4
гостиницы и рестораны	114,9	112,7	112,1	109,8	113,7	109,9	111,7	108,8	109,3
транспорт и связь	103,4	108,7	108,4	107,1	106,6	106,9	109,8	109,4	106,5
финансовая деятельность	112,5	111,1	111,5	111,4	111,8	106,6	109,7	109,7	107,9
операции с недвижимым имуществом	120,2	107,0	108,5	111,3	113,3	110,3	109,1	108,1	109,7
государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение	103,9	107,8	108,2	107,1	107,8	103,5	103,7	102,9	103,2
образование	101,2	100,9	101,0	101,0	101,2	100,7	100,2	101,0	100,2
здравоохранение и предоставление социальных услуг	102,7	103,3	103,1	102,3	102,6	100,5	101,1	100,7	101,6
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	107,4	110,6	111,4	111,2	107,9	103,8	105,9	106,5	103,1

Источник: Росстат.

В целом за 2008 г. темпы роста промышленного производства оставались в области положительных значений в добыче полезных ископаемых – 100,2%, в обрабатывающих производствах – 103,2% и в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 101,4% (рис. 7).



Источник: Росстат.

Рис. 7. Изменение темпов роста производства по видам экономической деятельности в промышленности в 2007–2008 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Добывающие производства

Следует отметить, что при долговременной тенденции к замедлению темпов роста добычи топливно-энергетических полезных ископаемых даже при исключительно благоприятной конъюнктуре мирового рынка итоги 1-го полугодия 2008 г. иллюстрировали стагнацию выпуска. С осени 2008 г. ситуация в добывающем секторе осложнилась в связи с сужением спроса и снижением уровня цен на сырье и продукцию металлургии на мировом рынке, которое усилилось из-за сокращения внутреннего рынка под влиянием спада производства в машиностроительном и строительном комплексах. Замедление темпов роста наблюдалось со 2-го полугодия 2007 г., но при сохранении высокой инвестиционной активности, при благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре это не давало веских оснований для негативных прогнозов.

Нефтегазовый сектор

Нефтегазовый комплекс является 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 2008 г. оказывали ценовая ситуация на мировом нефтяном 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.

Мировые цены на нефть в 2008 г. вышли на чрезвычайно высокий уровень, превышающий 100 долл./барр. (табл. 8). В июле 2008 г. среднемесячные цены на нефть превысили 130 долл./барр. и достигли исторического максимума не только в номинальном, но и в реальном выражении. Основными факторами ценового роста явились 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. Существенное влияние на динамику производства нефти в последние годы оказало снижение темпов роста добычи нефти в России и сокращение добычи на месторождениях Северного моря. Серьезным фактором, способствовавшим повышению мировых цен на нефть, явился значительный приток спекулятивных капиталов на товарные биржевые рынки. В сентябре–декабре 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. По данным Международного энергетического агентства ОЭСР, в IV квартале 2008 г. сокращение спроса на нефть в странах ОЭСР достигло 5,2% по отношению к соответствующему периоду предыдущего года (табл. 9).

Таблица 8

Мировые цены на нефть в номинальном выражении в 2000–2008 гг., долл./барр.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Цена нефти Brent, Великобритания	28,5	24,4	25,0	28,8	38,2	54,4
Цена нефти Urals, Россия	26,6	23,0	23,7	27,0	34,5	50,8
Цена корзины нефти стран – членов ОПЕК	27,6	23,1	24,3	28,1	36,1	50,6

Продолжение таблицы 8

	2006	2007	2008 I кв.	2008 II кв.	2008 III кв.	2008 IV кв.	2008
Цена нефти Brent, Великобритания	65,2	72,5	96,9	121,4	114,8	54,9	97,0
Цена нефти Urals, Россия	61,2	69,4	93,3	117,5	113,2	54,1	94,5
Цена корзины нефти стран – членов ОПЕК	61,1	69,1	92,7	117,6	113,5	52,5	94,1

Источник: OECD International Energy Agency, ОПЕК.

Несмотря на значительное снижение в последние месяцы года, средняя цена на нефть в 2008 г. (97 долл./барр. для нефти Brent) является чрезвычайно высокой не только для периода пореформенного развития российской экономики, но и с точки зрения всей исторической ретроспективы. Сопоставимый уровень мировых цен на нефть в ре-

альном выражении за период с 1900 г. наблюдался лишь в 1979–1980 гг., когда среднегодовая цена на нефть Brent в реальном выражении (в ценах 2007 г.) составляла 90,7–93,1 долл./барр. при номинальном значении 31,6–36,8 долл./барр. Для сравнения можно отметить, что в 1998 г. среднегодовая цена нефти Brent в реальном выражении (в ценах 2007 г.) составляла лишь 16,7 долл./барр. (12,7 долл./барр. в номинальном выражении), а в среднем в 1990-е гг. – 25,9 долл./барр.

Таблица 9

Мировой спрос на нефть в 2008 г. (в % к соответствующему периоду предыдущего года)

	2008 I кв.	2008 II кв.	2008 III кв.	2008 IV кв.	2008
Мир – всего	0,8	0,7	-0,6	-2,5	-0,4
Страны ОЭСР	-1,7	-2,0	-4,6	-5,2	-3,4
В том числе:					
Северная Америка	-3,3	-3,5	-7,1	-5,2	-4,8
Европа	0,1	-0,2	-0,1	-2,9	-0,8
АТР	-0,5	-0,7	-5,0	-9,2	-3,9
Страны – не члены ОЭСР	4,2	4,3	4,6	1,0	3,5
В том числе:					
Китай	7,1	2,9	7,2	0,1	4,3

Источник: OECD International Energy Agency.

Помесячная динамика мировых цен на нефть в 2008 г. характеризовалась их устойчивым ростом вплоть до июля 2008 г., когда был достигнут максимум нефтяных цен, и их резким снижением начиная с августа 2008 г. К концу года цена российской нефти на мировом рынке опустилась до 39,9 долл./барр., т.е. упала более чем в три раза по отношению к уровню июля. Данные о месячной динамике мировых цен на нефть в 2008 г. приведены в табл. 10 и на рис. 8.

Таблица 10

Мировые цены на нефть в номинальном выражении в 2008 г., долл./барр.

	2008 г. январь	2008 г. февраль	2008 г. март	2008 г. апрель	2008 г. май	2008 г. июнь
Цена нефти Brent, Великобритания	92,0	95,0	103,7	109,0	122,7	132,4
Цена нефти Urals, Россия	89,4	91,4	99,2	105,7	118,8	128,1

Продолжение таблицы 10

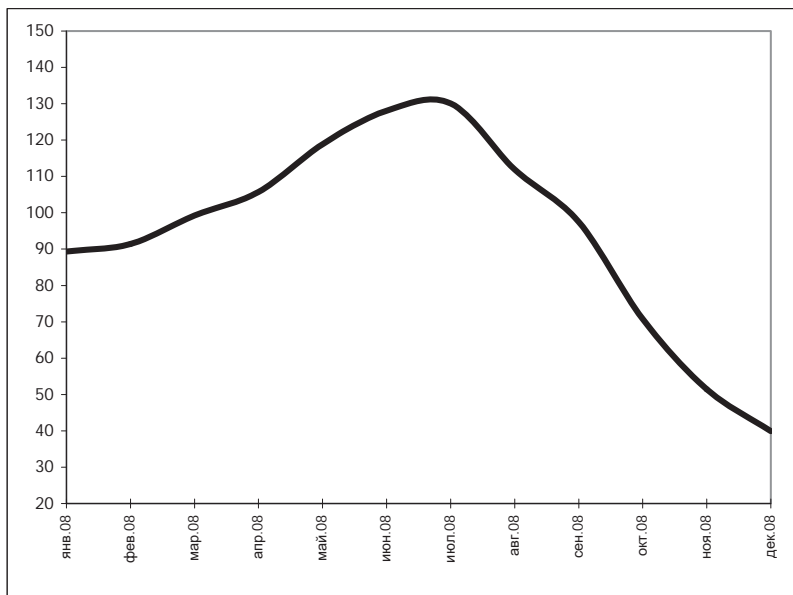
	2008 г. июль	2008 г. август	2008 г. сентябрь	2008 г. октябрь	2008 г. ноябрь	2008 г. декабрь
Цена нефти Brent, Великобритания	133,2	113,0	98,1	71,9	52,5	40,4
Цена нефти Urals, Россия	130,1	111,9	97,5	70,8	51,5	39,9

Источник: OECD International Energy Agency, ОПЕК.

В условиях резкого снижения мировых цен на нефть ОПЕК предприняла ряд мер по сокращению добычи нефти странами – членами организации с целью поддержания нефтяных цен: в сентябре 2008 г. принято решение придерживаться квоты нефтедобычи на уровне сентября 2007 г., скорректированной с учетом включения в картель Анголы и Эквадора, но без включения Ирака и Индонезии⁹, что должно было снизить объем

⁹ Индонезия, ставшая в последние годы нетто-импортером нефти, в 2008 г. объявила о выходе из состава ОПЕК и с 2009 г. не является членом данной организации.

добычи нефти странами – членами организации на 520 тыс. барр. в сутки по сравнению с июлем 2008 г.; в октябре принято решение о сокращении с 1 ноября 2008 г. добычи на 1,5 млн барр. в сутки по отношению к уровню сентября 2008 г.; в декабре 2008 г. – решение сократить добычу нефти с 1 января 2009 г. на 4,2 млн барр. в сутки по отношению к уровню сентября.



Источник: Минэкономразвития России.

Рис. 8. Цена на нефть сорта Urals в 2008 г., долл./барр.

Данные решения не оказали, однако, какого-либо видимого влияния на рынок. Это было связано как с неполным выполнением странами ОПЕК принятых обязательств по сокращению добычи, так и со снижением спроса на нефть в развитых странах в условиях начавшейся рецессии.

Рост добычи нефти в России в первой половине 2000-х гг. (табл. 11) был связан с расширением возможностей ее экспорта, в частности благодаря созданию Балтийской трубопроводной системы и использованию железнодорожного транспорта, интенсификацией разработки действующих месторождений и расширением инвестиционных возможностей нефтяных компаний в результате роста мировых цен на нефть. В последние годы темпы роста добычи нефти существенно снизились. Если в 2002–2004 гг. прирост добычи нефти достигал 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 (табл. 12). Это является явным признаком исчерпания резервов увеличения добычи нефти в стране за счет интенсификации разработки действующих месторождений и

свидетельствует о необходимости более активных действий по освоению новых нефтяных площадей.

Переработка нефти в течение последних нескольких лет росла более быстрыми темпами по сравнению с ее добычей, что было обусловлено главным образом более быстрым ростом экспорта нефтепродуктов. В 2005–2008 гг. темпы прироста первичной переработки нефти составляли 3,2–6,2% в год при темпах прироста добычи нефти 2,1–2,2% в 2005–2007 гг. и ее снижении на 0,7% в 2008 г. В результате доля переработки нефти в ее добыче повысилась с 42,5% в 2004 г. до 48,4% в 2008 г., что, однако, ниже уровня 2000–2001 гг., когда на переработку направлялось более половины добытой нефти.

В то же время глубина переработки нефти повысилась незначительно и в 2008 г. составила лишь 72%, тогда как в ведущих промышленно развитых странах она достигает 90–95%. Эффективность нефтепереработки и качество производимых нефтепродуктов в России остаются существенно ниже мирового уровня.

Таблица 11

**Производство и переработка нефти и добыча природного газа
в Российской Федерации в 2000–2008 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
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
Первичная переработка нефти, млн т	173	179	185	190	195	208	220	229,0	236,3
Доля переработки нефти в ее добыче, %	53,5	51,4	48,7	45,1	42,5	44,3	45,8	46,6	48,4
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71	71	70	70	71	71,6	71,9	71,7	72,0
Добыча природного газа, млрд куб. м	584,2	581,5	594,5	620,3	634,0	636,0	656,2	654,1	664,9

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Минэнерго России.

Добыча природного газа в 2002–2008 гг. характеризовалась медленным ростом, за исключением 2007 г., когда наблюдалось ее снижение (на 0,8% по сравнению с 2006 г.). Основной причиной сокращения добычи газа в 2007 г. явилось снижение внешнего спроса на газ и соответственно его экспорта под влиянием теплых зим, а также повышение цен на газ, поставляемый в страны СНГ.

Таблица 12

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа
в 2000–2008 гг. (в % к предыдущему году)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	107,7	109,0	111,0	108,9	102,2	102,1	102,1	99,3
Первичная переработка нефти	102,7	103,2	103,3	102,7	102,6	106,2	105,7	103,8	103,2
Автомобильный бензин	103,6	100,6	104,9	101,2	103,8	104,8	107,4	102,1	101,8
Дизельное топливо	104,9	102,0	104,7	102,0	102,7	108,5	107,0	103,4	104,1
Топочный мазут	98,3	104,2	107,1	100,3	97,8	105,8	104,5	105,2	101,9
Газ естественный	98,5	99,2	101,9	103,4	101,6	100,5	102,4	99,2	101,7

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Наибольшие объемы нефти в 2008 г. были произведены нефтяными компаниями «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», ТНК-ВР, «Сургутнефтегаз» и «Газпром». На долю этих пяти

компаний пришлось 77,4% общей добычи нефти в стране. На долю компаний среднего размера («Татнефть», «Славнефть», «РуссНефть» и «Башнефть») пришлось 14,7% общей добычи нефти. Операторами Соглашений о разделе продукции в 2008 г. было добыто 2,5% российской нефти. Доля прочих производителей, к которым относится более 100 мелких нефтедобывающих организаций, составила лишь 4,9% (табл. 13).

Характерной тенденцией последних лет явилось значительное повышение роли государственных компаний в нефтяном секторе, которое произошло за счет приобретения ими активов частных компаний. В 2004 г. компанией «Роснефть» было приобретено основное нефтедобывающее предприятие компании «ЮКОС» – «Юганскнефтегаз», а в 2005 г. «Газпром» приобрел нефтяную компанию «Сибнефть». В 2006 г. «Газпром» приобрел контрольный пакет акций в проекте «Сахалин-2», который реализовывался зарубежными инвесторами на условиях Соглашения о разделе продукции. В 2007 г. доля госкомпаний на нефтяном рынке увеличилась за счет приобретения компанией «Роснефть» оставшихся нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих активов компании «ЮКОС», которая в 2006 г. была признана банкротом.

В результате произошедшего перераспределения активов в нефтяном секторе «Роснефть» стала крупнейшей нефтяной компанией страны, а доля государственных (находящихся в федеральной собственности) компаний в общероссийской добыче нефти в 2008 г. достигла 32,2%. С учетом компаний, контролируемых государственными органами субъектов Федерации («Татнефть», «Башнефть»), доля госкомпаний в добыче нефти достигла 39,9%. Для сравнения можно отметить, что в 2003 г. доля «Роснефти» и «Газпрома» в общероссийской добыче нефти составляла лишь 7,3%, а суммарная доля государственных компаний (с учетом «Татнефти» и «Башнефти») – 16,1%.

Таблица 13

Производство нефти различными производителями в 2006–2008 гг.

	Добыча нефти в 2006 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2007 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2008 г., млн т	Доля в общей добыче, %
Россия – всего	480,5	100,0	491,3	100,0	488,5	100,0
«Роснефть»	81,7	17,0	110,7	22,5	113,8	23,3
«ЛУКОЙЛ»	90,4	18,8	91,4	18,6	90,2	18,5
ТНК-ВР	72,4	15,1	69,4	14,1	68,8	14,1
«Сургутнефтегаз»	65,6	13,7	64,5	13,1	61,7	12,6
«Газпром» + «Газпром нефть»	46,1	9,6	45,8	9,3	43,4	8,9
В том числе:						
«Газпром»	13,4	2,8	13,2	2,7	12,7	2,6
«Газпром нефть»	32,7	6,8	32,6	6,6	30,7	6,3
«Татнефть»	25,4	5,3	25,7	5,2	26,1	5,3
«Славнефть»	23,3	4,8	20,9	4,3	19,6	4,0
«ЮКОС»	21,5	4,5	–	–	–	–
«РуссНефть»	14,8	3,1	14,2	2,9	14,2	2,9
«Башнефть»	11,7	2,4	11,6	2,4	11,7	2,4
«НОВАТЭК»	2,6	0,5	2,6	0,5	2,7	0,6
Операторы СРП	5,1	1,1	13,8	2,8	12,0	2,5
Прочие производители	19,9	4,1	20,7	4,2	24,1	4,9
Госкомпании – всего:						
«Роснефть»+ «Газпром»+ «Газпром нефть»	127,8	26,6	156,5	31,9	157,2	32,2

Источник: Минэнерго России, расчеты автора.

В производстве газа традиционно доминировал «Газпром», доля которого в общероссийской добыче в 2008 г. составила 82,9% (табл. 14). Доля нефтяных компаний в добыче газа оставалась достаточно низкой (8,2%). В то же время в добыче газа увеличился удельный вес компании «НОВАТЭК», операторов СРП и прочих производителей.

Таблица 14

Производство газа различными производителями в 2007–2008 гг.

	Добыча газа в 2007 г., млрд куб. м	Доля в общей до- быче, %	Добыча газа в 2008 г., млрд куб. м	Доля в общей до- быче, %
Россия – всего	654,1	100,0	664,9	100,0
«Газпром» + «Газпром нефть»	551,9	84,4	553,1	83,2
В том числе:				
«Газпром»	550,1	84,1	550,9	82,9
Нефтяные компании	56,9	8,7	54,8	8,2
«НОВАТЭК»	28,5	4,4	30,8	4,6
Операторы СРП	6,7	1,0	8,5	1,3
Прочие производители	10,1	1,5	17,6	2,6
Госкомпании – всего:				
«Роснефть»+ «Газпром»+ +«Газпром нефть»	568,9	87,0	566,1	85,1

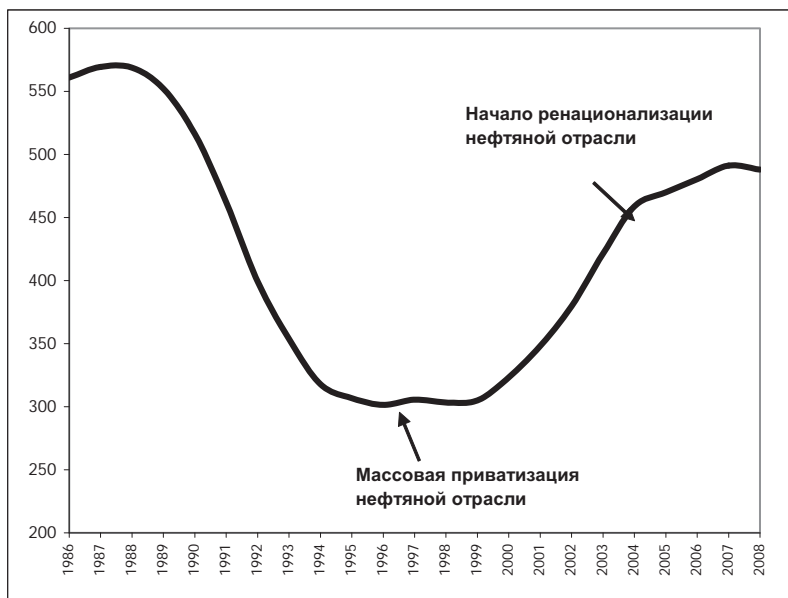
Источник: Минэнерго России, расчеты автора.

Данные о добыче нефти по нефтяным компаниям свидетельствуют о том, что прирост добычи нефти в России уже в 2007 г. был обеспечен в основном значительным увеличением добычи нефти по проектам, реализуемым на условиях Соглашений о разделе продукции, прежде всего по проекту «Сахалин-1». Добыча же нефти без учета добычи по проектам СРП увеличилась в 2007 г. лишь на 0,4%. В 2008 г. наблюдалась отрицательная динамика производства нефти: по сравнению с предыдущим годом она сократилась на 0,6%.

Снижение темпов роста добычи нефти объясняется прежде всего объективным ухудшением условий ее добычи. Значительная часть эксплуатируемых месторождений вступила в стадию падающей добычи, а новые месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. В то же время действующая налоговая система не обеспечивает необходимого снижения налоговой нагрузки при разработке новых месторождений с повышенными затратами, что сдерживает инвестиции в новые проекты. В результате осуществляемые инвестиции не обеспечивают тот прирост производства нефти, который компенсировал бы падение ее добычи на старых месторождениях.

Определенное влияние на динамику инвестиций в последние годы, по-видимому, оказала и государственная экспансия в нефтяном секторе, породившая опасения по поводу дальнейшего поглощения частного бизнеса и как следствие снижение стимулов к долгосрочным инвестициям у частных нефтяных компаний. В то же время в государственных компаниях возможности увеличения инвестиций существенно ограничивались необходимостью осуществления значительных выплат по кредитам, привлеченным ими на приобретение новых активов.

Можно предположить, что нестабильность отношений собственности, оказавшая негативное влияние на динамику инвестиций в отрасль, явилась одним из факторов наблюдающегося снижения добычи нефти в стране (рис. 9).



Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Рис. 9. Добыча нефти в России в 1986–2008 гг., млн т

На фоне падения добычи в 2008 г. впервые за последние годы произошло снижение физического объема нефтяного экспорта (табл. 15 и 16). Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2008 г. составил 358,1 млн т, или снизился на 2,5% по сравнению с предыдущим годом. Удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти составил 73,3%. Чистый экспорт нефти в 2008 г. составил 49,3% ее производства. Доля экспорта в производстве мазута в 2008 г. составила 83,0%, дизельного топлива – 54,2%, автомобильного бензина – 12,5% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла 7,2%, в 2005 г. – 18,5, в 2006 г. – 18,3, в 2007 г. – 17,1%).

В 2008 г. наблюдалось увеличение импорта нефтепродуктов, в то же время доля импорта в покрытии внутреннего спроса оставалась низкой. Так, доля импорта в ресурсах бензина в 2008 г. составила лишь 0,7% (для сравнения: в первом полугодии 1998 г. удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%, в 2005–2007 гг. – 0,02–0,04%). Для дизельного топлива и мазута данный показатель составил 0,4–0,5%.

**Экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России в 2002–2008 гг.
(в % к предыдущему году)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Нефть – всего	113,9	117,8	115,0	98,4	98,0	104,0	94,0
В том числе:							
в страны – не члены СНГ	109,9	118,9	116,3	99,1	98,0	104,8	92,6
в страны СНГ	137,3	112,4	108,3	94,9	98,0	99,4	102,6
Нефтепродукты – всего	118,5	103,6	105,5	117,9	106,3	108,0	105,0
В том числе:							
в страны – не члены СНГ	119,1	102,6	104,9	119,1	104,5	107,6	102,0
в страны СНГ	102,8	132,3	117,9	94,6	148,8	115,3	152,2
Газ – всего	102,4	102,0	105,5	103,7	97,6	94,6	101,8

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Производство в газовом секторе преимущественно ориентировано на внутренний рынок. В то же время в 2008 г. наблюдалось некоторое увеличение экспорта газа (на 1,8% после его снижения на 5,4% в 2007 г.). Удельный вес чистого экспорта в производстве газа в 2008 г. составил 28,3% (табл. 16).

**Соотношение производства, потребления и экспорта нефти и газа
в 2000–2008 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Нефть, млн т									
Производство	323,2	348,1	379,6	421,4	458,8	470,0	480,5	491,3	488,5
Экспорт – всего	144,5	159,7	187,5	223,5	257,4	252,5	248,4	258,4	243,1
Экспорт в страны – не члены СНГ	127,6	137,1	154,8	186,4	217,3	214,4	211,2	221,3	204,9
Экспорт в страны СНГ	16,9	22,7	32,7	37,1	40,1	38,0	37,3	37,1	38,2
Чистый экспорт	138,7	154,7	181,3	213,4	253,2	250,1	246,1	255,7	240,6
Внутреннее потребление	123,0	122,9	123,5	129,8	124,2	123,1	131,2	124,1	130,4
Чистый экспорт в % к производству	42,9	44,4	47,8	50,6	55,2	53,2	51,2	52,0	49,3
Нефтепродукты, млн т									
Экспорт – всего	61,9	70,8	75,0	78,4	82,1	97,0	103,5	111,8	117,9
Экспорт в страны – не члены СНГ	58,4	68,3	72,5	74,9	78,0	93,1	97,7	105,1	107,6
Экспорт в страны СНГ	3,5	2,5	2,6	3,5	4,1	3,9	5,8	6,7	10,3
Чистый экспорт	61,5	70,5	74,8	78,2	81,4	96,8	103,2	111,5	117,5
Нефть и нефтепродукты, млн т									
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	200,2	225,2	256,1	291,6	334,6	346,9	349,3	367,2	358,1
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	61,9	64,7	67,5	69,2	72,9	73,8	72,7	74,7	73,3
Природный газ, млрд куб. м									
Производство	584,2	581,5	594,5	620,3	634,0	636,0	656,2	654,1	664,9
Экспорт – всего	193,8	180,9	185,5	189,3	200,4	207,3	202,8	191,9	195,4
Экспорт в страны – не члены СНГ	133,8	131,9	134,2	142,0	145,3	159,8	161,8	154,4	158,4
Экспорт в страны СНГ	60,0	48,9	51,3	47,3	55,1	47,5	41,0	37,5	37,0
Чистый экспорт	189,7	176,8	178,3	180,5	193,5	199,6	195,3	184,5	187,9
Внутреннее потребление	394,5	404,7	416,2	439,8	440,5	436,4	460,9	469,6	477,0
Чистый экспорт в % к производству	32,5	30,4	30,0	29,1	30,5	31,4	29,8	28,2	28,3

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Минэнерго России, Федеральная таможенная служба, расчеты ИЭПП.

При некотором повышении доли нефтепродуктов в структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составивший 67,2% 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 (84,3% нефти, 91,3% нефтепродуктов и 81,1% газа) экспортировалась за пределы СНГ.

Анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период свидетельствует об увеличении в нем доли нефтепродуктов, удельный вес которых повысился с 18,2% в 1990 г. до 32,8% в 2008 г. (табл. 17). В условиях резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 130,4 млн т в 2008 г., т.е. более чем в два раза) удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7 до 73,3%.

Таблица 17

Чистый экспорт нефтепродуктов в 2002–2008 гг.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Чистый экспорт нефтепродуктов, млн т	74,8	78,2	81,4	96,8	103,2	111,5	117,5
Доля нефтепродуктов в чистом экспорте нефти и нефтепродуктов, %	29,2	26,8	24,3	27,9	29,5	30,4	32,8

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Федеральная таможенная служба, расчеты ИЭПП.

Приведенные данные свидетельствуют о существенном усилении экспортной ориентации нефтяного сектора по сравнению с предреформенным периодом, однако следует иметь в виду, что это связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти в результате рыночной трансформации российской экономики. В последние годы в условиях быстрого экономического роста объемы внутреннего потребления нефти в стране достаточно стабильны, что свидетельствует о снижении нефтеемкости российского ВВП.

Повышение мировых цен на нефть обусловило значительный рост доходов в нефтяном секторе экономики (рис. 10 и 11). Суммарные доходы от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов (автомобильного бензина, дизельного топлива и мазута) в 2008 г. достигли 228,9 млрд долл., что на 38,8% превышает размер выручки от экспорта нефти и нефтепродуктов за 2007 г. и является рекордным уровнем за весь пореформенный период (табл. 18). 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 2008 г. при сокращении физического объема экспорта нефти на 6,0% по сравнению с предыдущим годом в результате роста мировых цен на нефть экспорт нефти в стоимостном выражении увеличился на 32,6%. Экспорт природного газа в стоимостном выражении в 2008 г. по сравнению с предыдущим годом увеличился на 54,1%.

**Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов
в 2000–2008 гг., млрд долл.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
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

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

При этом в результате падения мировых цен на нефть в IV квартале 2008 г. наблюдалось значительное сокращение доходов от нефтяного экспорта (табл. 19).

**Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов
в 2008 г., млрд долл.**

	2008 I кв.	2008 II кв.	2008 III кв.	2008 IV кв.
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	53,2	64,4	68,9	42,4

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

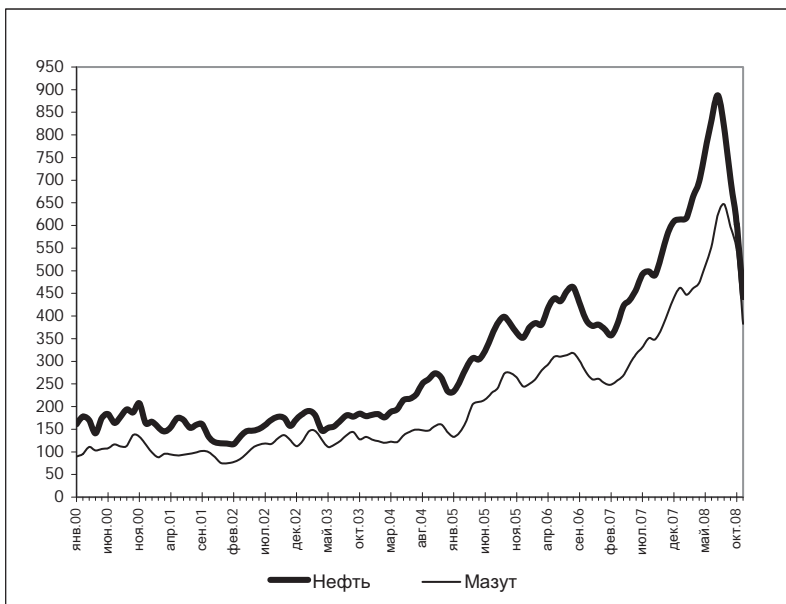
Под влиянием повышения мировых цен на нефть и газ доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте в 2008 г. достигла 68,6%, в том числе сырой нефти – 34,4%, природного газа – 14,8% (табл. 20).

**Стоимость и удельный вес экспорта топливно-энергетических товаров
в 2005–2008 гг.**

	2005		2006		2007		2008	
	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*
Топливо-энергетические товары – всего	154,7	64,1	196,9	65,4	225,6	64,0	321,1	68,6
В том числе:								
нефть	83,8	34,7	102,3	34,0	121,4	34,4	161,2	34,4
газ природный	31,4	13,0	43,9	14,6	44,8	12,7	69,1	14,8

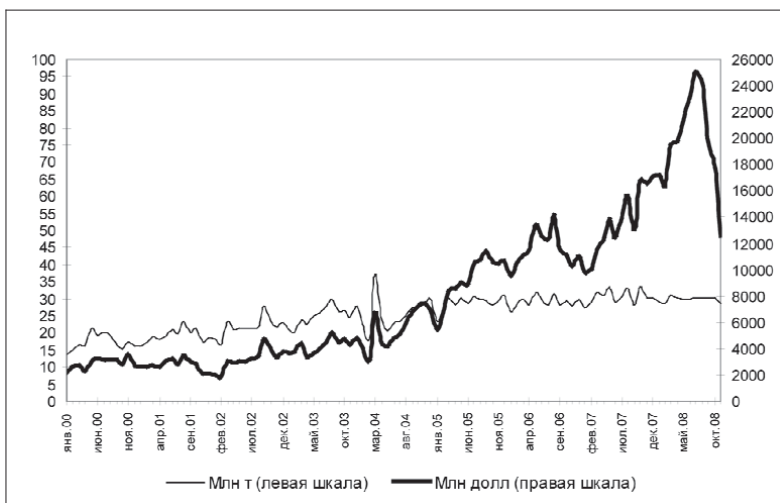
* В процентах к общему объему российского экспорта.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 10. Средние цены экспорта нефти и топочного мазута в 2000–2008 гг., долл./т



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 11. Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражении в 2000–2008 гг., млн т, млн долл.

Под влиянием роста мировых цен на нефть на протяжении большей части 2008 г. наблюдался значительный рост цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке (табл. 21, рис. 12 и 13). 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. за тонну, а средняя цена на автомобильный бензин – 810,3 долл. за тонну. Возросли также внутренние цены на природный газ. В июне 2008 г. цены производителей на газ достигли 20 долл. за 1 тыс. куб. м, а средняя цена приобретения газа в промышленности, включающая как стоимость производства газа, так и затраты на его транспортировку и торгово-сбытовую надбавку, достигла 97,4 долл. за 1 тыс. куб. м. В сентябре–декабре 2008 г. под влиянием снижения как мировых цен на нефть, так и курса рубля наблюдалось значительное снижение внутренних цен на нефть и нефтепродукты (цен производителей) в долларовом выражении.

Таблица 21

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ
в долларовом выражении в 2000–2008 гг.
(средние цены производителей, долл./т)**

	2000 г. декабрь	2001 г. декабрь	2002 г. декабрь	2003 г. декабрь	2004 г. декабрь	2005 г. декабрь
Нефть	54,9	49,9	60,7	70,1	123,5	167,2
Автомобильный бензин	199,3	151,5	168,8	236,9	333,1	318,2
Дизельное топливо	185,0	158,5	153,8	214,3	364,3	417,0
Топочный мазут	79,7	47,1	66,1	66,0	69,4	142,7
Газ, долл./тыс. куб. м	3,1	4,8	5,9	4,4	10,5	11,5

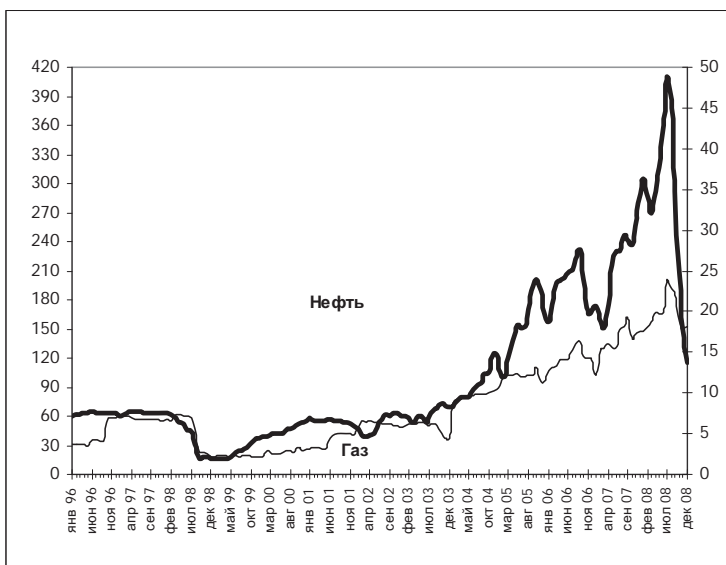
Продолжение таблицы 21

	2006 декабрь	2007 июнь	2007 декабрь	2008 июнь	2008 июль	2008 декабрь
Нефть	168,4	230,3	288,2	360,4	410,2	114,9
Автомобильный бензин	416,5	491,7	581,2	763,6	810,3	305,1
Дизельное топливо	426,1	442,0	692,5	850,7	902,8	346,5
Топочный мазут	148,8	181,6	276,5	337,2	392,8	125,0
Газ, долл./тыс. куб. м	14,4	15,6	17,6	20,0	23,8	18,1

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

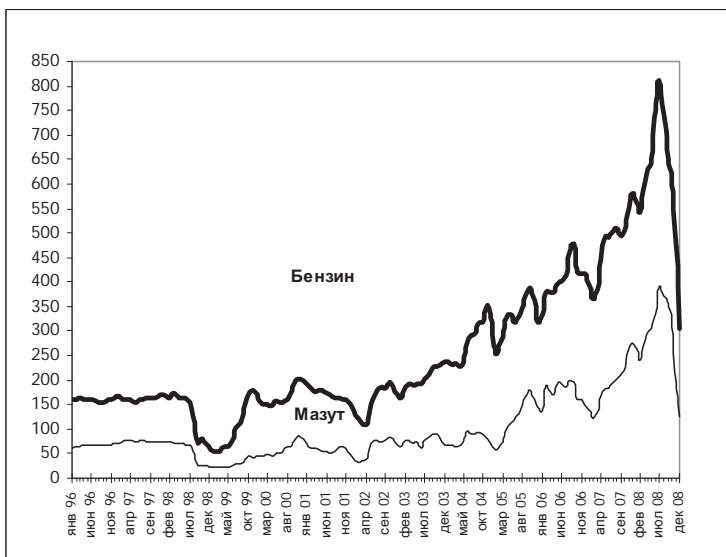
Внутренние цены на нефть и газ в России по-прежнему остаются существенно ниже мировых. Разрыв в уровне мировых и внутренних цен на нефть обусловлен наличием вывозной таможенной пошлины и дополнительными транспортными затратами на экспорт. Цена на нефть на свободном внутреннем рынке (сегмент рынка, на котором нефть реализуется не по трансфертным ценам) в последние годы фактически формируется на основе ее мировой цены за вычетом экспортной пошлины и расходов на экспорт. Внутренние же цены на газ остаются в сфере государственного регулирования и устанавливаются правительством.

В ближайшие годы предполагается поэтапное повышение внутренних цен на газ до уровня, обеспечивающего равную доходность его реализации на внутреннем и на внешних 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).



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 12. Средние цены производителей на нефть и газ в долларовом выражении в 1996–2008 гг., долл./т, долл./тыс. куб. м



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 13. Средние цены производителей на автомобильный бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 1996–2008 гг., долл./т

В 2008 г. был принят ряд серьезных решений по совершенствованию налогообложения нефтяного сектора экономики. Введенная в 2002 г. налоговая система, основанная на единой специфической ставке НДС (табл. 22), не учитывала объективных различий в условиях добычи нефти, обусловленных горно-геологическими характеристиками месторождений, их расположением, а также стадией разработки. В результате ухудшалась экономика добычи нефти на месторождениях с повышенными затратами, стимулировался выборочный отбор наиболее эффективных запасов и досрочное прекращение разработки истощенных месторождений. Одновременно осложнялся ввод в разработку новых месторождений с повышенными затратами, особенно в неосвоенных регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой.

Таблица 22

Ставка НДС при добыче нефти в 2002–2008 гг.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Базовая ставка НДС при добыче нефти, руб./т	340	340	347	419	419	419	419
Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц)		(Ц-8)хР/252			(Ц-9)хР/261		

Обозначения: Ц – средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Urals в долларах США за баррель; Р – среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком Российской Федерации.

Источники: Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 151-ФЗ, Федеральный закон от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ, Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ.

Недостатки единой ставки НДС обусловили поиск вариантов дифференциации ставки налога в зависимости от горно-геологических и географических факторов, характеризующих реальные условия добычи нефти. С 2007 г. система налогообложения добычи нефти была дополнена новыми элементами:

1. Введен понижающий коэффициент Кв к ставке НДС для месторождений с выработанностью запасов более 80%. Коэффициент рассчитывается по определенной формуле и изменяется от 1 (при степени выработанности 0,8) до 0,3 (при степени выработанности 1 и более).

2. При разработке новых нефтяных месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края введены «налоговые каникулы» по НДС. Для данных месторождений установлена нулевая ставка НДС до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр при непревышении срока разработки запасов 10 лет либо в течение 10 лет для лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи и 15 лет для лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи с даты государственной регистрации лицензии.

3. Установлена нулевая ставка НДС для месторождений сверхвязкой нефти.

Принятые изменения были направлены на стимулирование разработки истощенных и новых нефтяных месторождений. Дифференциация НДС с учетом выработанности запасов позволяет продлить сроки разработки истощенных месторождений и повысить уровень нефтеизвлечения. Продление эксплуатации истощенных месторождений обеспечивает дополнительные поступления как НДС (взимаемого по пониженной ставке), так и других налогов (налог на прибыль, экспортные пошлины и т.д.).

Снижение же ставки НДС для новых нефтяных месторождений позволяет стимулировать освоение Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции, создать базу для будущих доходов государственного бюджета.

В то же время принятые поправки предусматривали, что льготы по НДС на новых и выработанных месторождениях могут быть получены лишь при применении прямого метода определения (учета) количества добытой нефти на участке недр. Для выработанных месторождений данное положение существенно ограничивало область применения налоговых льгот, поскольку на большинстве таких месторождений (лицензионных участков) не существует прямого учета добычи нефти. В результате применение данной льготы носило крайне ограниченный характер, т.е. задача стимулирования и продления разработки истощенных месторождений была решена в крайне ограниченном размере.

Произведенные изменения не решили в полном объеме и задачи налогового стимулирования освоения новых месторождений с повышенными затратами, не относящихся к Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции, т.е. расположенных в других регионах и на континентальном шельфе. Новые российские нефтяные месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. В то же время действующая налоговая система не обеспечивает необходимого снижения налоговой нагрузки при разработке таких месторождений, что сдерживает инвестиции в новые проекты. Вовлечение в разработку нефтяных месторождений с повышенными затратами, особенно в неосвоенных регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой, требует совершенствования действующей системы налогообложения, проведения специальной налоговой политики, обеспечивающей необходимые стимулы для инвестиций в добычу нефти.

В 2008 г. в целях стабилизации добычи нефти были разработаны и приняты поправки в Налоговый кодекс РФ, направленные на снижение налоговой нагрузки на нефтяной сектор экономики, стимулирование углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и освоения новых нефтяных месторождений в неосвоенных регионах и на континентальном шельфе. Данные поправки вступят в действие с 1 января 2009 г. С точки зрения влияния на экономику нефтедобычи наиболее важными из них являются следующие:

1. В формуле расчета коэффициента $K_{ц}$, отражающего динамику мировых цен на нефть и применяемого к базовой ставке НДС при добыче нефти, необлагаемый налогом ценовой минимум повышен с 9 долл./барр. до 15 долл./барр., т.е. формула расчета данного коэффициента принимает вид

$$K_{ц} = (Ц - 15) \times P / 261,$$

где $Ц$ – средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Urals в долларах США за баррель; P – среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком Российской Федерации.

Как показывают расчеты, изменение формулы расчета коэффициента $K_{ц}$, а также инфляция ведут к существенному снижению применяемой ставки НДС при добыче нефти. За счет действия данных факторов ставка НДС в реальном выражении в прогнозных условиях 2009 г. снижается более чем на 25% по отношению к 2007 г.

Такое снижение общей ставки НДС уменьшит налоговую нагрузку на нефтяной сектор, позволит нефтяным компаниям получить в свое распоряжение дополнительные финансовые ресурсы, повысит доходность инвестиций в освоение новых месторождений, будет стимулировать более углубленную разработку истощенных месторождений.

2. Исключено требование использования прямого метода учета количества добытой нефти на конкретных участках недр для применения уже установленных льгот по НДС на месторождениях с высокой степенью выработанности и на месторождениях Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции (в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края).

Возможности применения установленных льгот по НДС, прежде всего понижающих коэффициентов к ставке НДС на выработанных месторождениях, были существенно ограничены требованием применения прямого метода учета количества добытой нефти. Поскольку реализация технических мероприятий по обеспечению прямого учета добычи нефти на выработанных месторождениях в большинстве случаев экономически неэффективна, это не позволяло применять на них установленную льготу по НДС, вело к преждевременному прекращению эксплуатации месторождений и потере нефти в недрах.

Применение льгот по НДС на основе использования действующей системы учета количества добытой нефти по отдельным участкам недр позволит распространить данные льготы на все выработанные месторождения, что обеспечит продление сроков их эксплуатации, дополнительную добычу нефти и дополнительные налоговые поступления.

Это позволит также обеспечить применение льготы по НДС («налоговые каникулы») на новых мелких месторождениях Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции и в других льготизируемых регионах. Организация прямого учета добычи нефти на таких месторождениях экономически неэффективна, и при отсутствии льготы по НДС они останутся неразработанными.

Вместе с тем следует отметить, что при использовании в налоговых целях действующей системы учета количества добытой нефти у нефтедобывающих предприятий возникают определенные стимулы к максимизации размера получаемой льготы путем манипулирования при распределении объема добытой нефти по отдельным лицензионным участкам. В связи с этим государственные органы должны обеспечить необходимый контроль за достоверностью такого учета.

3. Для нефтяных месторождений на континентальном шельфе Российской Федерации, расположенных севернее Северного полярного круга, установлена нулевая ставка НДС на период до достижения накопленного объема добычи нефти 35 млн т на участке недр либо на период 10 лет для лицензий на право пользования недрами для целей разведки и добычи и 15 лет для лицензий на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи полезных ископаемых с даты государственной регистрации соответствующей лицензии. Для расположенных здесь участков недр, лицензии на право пользования которыми выданы до 1 января 2009 г. и степень выработанности запасов которых не превышает 0,05, нулевая ставка НДС действует до достижения накопленного объема добычи нефти 35 млн т либо в течение 10 лет начиная с 1 января 2009 г.

4. Для нефтяных месторождений, расположенных в Азовском и Каспийском морях, нулевая ставка НДС установлена на период до достижения накопленного объема добычи нефти 10 млн т на участке недр либо на срок 7 лет или 12 лет с даты государственной регистрации лицензии в зависимости от вида лицензии на право пользования недрами. Для расположенных здесь участков недр, лицензии на право пользования которыми выданы до 1 января 2009 г. и степень выработанности запасов которых не превышает 0,05, нулевая ставка НДС действует до достижения накопленного объема добычи нефти 10 млн т либо в течение 7 лет начиная с 1 января 2009 г.

5. Для нефтяных месторождений, расположенных на территории Ненецкого автономного округа (север Тимано-Печорской нефтегазовой провинции) и полуострове Ямал в Ямало-Ненецком автономном округе, нулевая ставка НДС установлена на период до достижения накопленного объема добычи нефти 15 млн т на участке недр либо на срок 7 лет или 12 лет с даты государственной регистрации лицензии в зависимости от вида лицензии на право пользования недрами. Для расположенных здесь участков недр, лицензии на право пользования которыми выданы до 1 января 2009 г. и степень выработанности запасов которых не превышает 0,05, нулевая ставка НДС действует до достижения накопленного объема добычи нефти 15 млн т либо в течение 7 лет начиная с 1 января 2009 г.

Перечисленные меры будут стимулировать углубленную разработку эксплуатируемых нефтяных запасов и вовлечение в разработку новых месторождений.

Обрабатывающие производства

На протяжении трех кварталов 2008 г. рост промышленного производства носил инерционный характер, увеличение объемов продукции обрабатывающих производств составило за январь – сентябрь 107,7% при росте добывающих производств на 0,5% и производства распределения электроэнергии, газа и воды – на 4,3%.

Ситуация довольно существенно изменилась в ноябре 2008 г. когда впервые за последние три года была зафиксирована отрицательная динамика практически по всем микроиндикаторам. В IV квартале сокращение выпуска обрабатывающих производств достигло 7,7%, производства и распределения электроэнергии, газа и воды – 5,4% и добычи полезных ископаемых – 1%.

При исчерпании потенциала незагруженных мощностей одним из основных факторов ускорения темпов роста промышленности стал рост масштабов инвестиций в основной капитал. В результате наиболее существенное влияние на поддержание динамики развития обрабатывающих производств оказали виды деятельности, ориентированные на выпуск товаров инвестиционного спроса.

Динамика обрабатывающих производств довольно существенно дифференцируется по видам экономической деятельности, при этом наибольшее влияние оказывает соотношение темпов производства капитальных и потребительских товаров (*табл. 23*). При довольно существенных колебаниях темпов роста по видам деятельности обрабатывающих производств резкий спад выпуска продукции машиностроения в ноябре – декабре 2008 г. явился доминирующим фактором, который оказал негативное влияние на уровень деловой активности сопряженных производств по выпуску конструктивных материалов и других видов промежуточных товаров. В IV квартале производство машин и оборудования составило 88% аналогичного показателя предыдущего года,

производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования – 92,1% и производство транспортных средств и оборудования – 91,3%.

Таблица 23

Изменение темпов производства по видам деятельности обрабатывающих производств в 2007–2008 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

	2007					2008				
	год	кварталы				год	кварталы			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
Обрабатывающие производства	109,3	112,8	110,2	107,8	107,8	103,2	110,7	108,1	106,4	92,3
Производство пищевых продуктов, включая напитки и табак	106,1	109,8	105,4	104,1	105,9	101,1	106,4	103,9	101,7	93,7
Текстильное и швейное производство	99,7	102,5	98,7	95,6	98,3	95,5	102,6	101,8	97,9	83,8
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	99,9	109,9	107,1	94,1	90,7	101,7	106,6	108,5	105,1	92,9
Обработка древесины и производство изделий из дерева	106,2	104,2	103,5	104,1	113,2	101,4	115,6	110,9	102,4	83,6
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	109,0	109,5	107,1	109,4	110,4	100,8	107,8	106,0	101,2	88,9
Производство кокса и нефтепродуктов	102,7	106,1	103,0	102,0	100,8	102,7	105,0	101,6	102,9	101,2
Химическое производство	106,1	108,3	105,3	106,6	104,3	95,8	103,7	103,1	101,8	78,5
Производство резиновых и пластмассовых изделий	123,0	113,2	114,8	125,2	131,7	112,5	130,4	116,5	119,0	101,0
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	110,8	123,3	110,0	107,8	105,6	99,1	108,6	109,1	100,2	86,4
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	102,0	107,3	101,7	99,5	100,3	99,8	108,6	101,1	100,5	94,7
Производство машин и оборудования	119,3	126,0	125,6	116,2	111,5	104,0	116,4	105,4	111,6	88,0
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	112,8	117,1	121,2	101,7	109,7	92,1	93,3	91,3	98,9	87,0
Производство транспортных средств и оборудования	115,9	117,0	113,3	119,1	112,7	109,5	114,4	119,1	116,4	91,3
Прочие производства	105,0	105,6	106,7	102,3	106,1	104,6	118,6	116,2	106,6	106,1

Источник: Росстат.

Существенное влияние на динамику и на характер развития машиностроения продолжал оказывать импорт. Это связано с тем, что неконкурентоспособность многих видов машин и оборудования по сравнению с импортными аналогами по критерию «цена/качество», а также отсутствие мощностей по выпуску современных видов техники существенно 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 машино-

строение, производство строительного-дорожной техники, автомобилестроение. Для этих производств характерными оставались низкая инвестиционная активность, высокий износ основных фондов, отсталые технологии. Для этих сфер деятельности одним из перспективных направлений развития являлись активное внедрение механизма промышленной сборки и перенос деятельности иностранных компаний на российскую территорию. Опережающий рост выпуска продукции на предприятиях с участием иностранного капитала изменял условия конкуренции и стимулировал деятельность традиционных структур. Однако именно в условиях кризиса эти производства оказались наиболее уязвимыми, поскольку на протяжении длительного времени не были приняты радикальные меры по развитию производства комплектующих на отечественных предприятиях. С учетом разветвленной системы межотраслевых связей в машиностроении, в частности в автомобилестроении, резкое падение выпуска затронуло сопряженные производства, отрасли инфраструктуры и болезненно отразилось на уровне занятости населения.

Экономический рост в последние годы оставался преимущественно количественным. Это определило уязвимость российской экономики в условиях глобальных изменений мировой конъюнктуры рынка и цен.

3.2. Конъюнктура промышленности

Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий. Опросы проводятся ИЭПП по европейской гармонизированной методике в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет около 1100 предприятий, на которых работает более 15% занятых в промышленности. Панель смещена в сторону крупных предприятий по каждой из выделяемых подотраслей. Возврат анкет – 65–70%.

Конъюнктурные опросы (КО) руководителей предприятий – быстрый способ сбора сведений об оценках руководителями положения дел на своих предприятиях и об ожидаемых (планируемых) изменениях основных показателей работы предприятия. КО – относительно новый инструмент экономического анализа. Первый опрос был проведен ИФО Институтом (Мюнхен, Германия) в 1949 г. Вскоре такие опросы появились в Великобритании, во Франции и в Италии. С 1962 г. ЕС предпринимает усилия по гармонизации (сопоставимости) опросов в странах континента.

Анкета КО содержит 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 2008 г. 30% ответов было получено от директоров предприятий, 37% – от заместителей директоров, 23% – 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 ответив-

ших «снизились» (или «ниже нормы»). Полученная разность позволяет представить распределение ответов на каждый вопрос одним числом со знаком «+» или «-».

Баланс интерпретируется как первая производная или скорость процесса. Если баланс ответов на вопрос об ожидаемом изменении цен имеет знак «+», то это означает, что средние цены в ближайшее время будут расти (преобладают предприятия, сообщившие о прогнозируемом увеличении своих цен). Увеличение баланса за месяц с +10 до +17% говорит о том, что цены в среднем по промышленности будут расти более интенсивно, поскольку возросло преобладание предприятий, прогнозирующих их рост. Отрицательный баланс означает снижение средних цен (больше предприятий намерено снизить свои цены). Изменение баланса с -5 до -12% интерпретируется как увеличение интенсивности снижения цен.

3.2.1. Хроника начала кризиса в 2008 г.

Динамика спроса на промышленную продукцию

Начало 2008 г. оказалось малообнадешивающим для российской промышленности. По оценкам предприятий, «провал» темпов роста спроса на промышленную продукцию в январе оказался больше, чем год назад: -23 балансовых пунктов (далее – б.п.) против -7 б.п. по неочищенным данным. В феврале интенсивность роста платежеспособного спроса увеличилась (правда, незначительно). После очистки от сезонности темп роста спроса составил +7 пунктов (лучше января на 2 п. п., год назад +15 пунктов). В марте спрос на промышленную продукцию продолжал увеличиваться, но темпы роста продаж (после очистки от сезонного фактора) сократились по сравнению с февралем на 4 процентных пункта, а по сравнению с мартом 2007 г. – на 18 п.п. Иными словами, рост спроса в I квартале 2008 г. явно замедлился (см. рис. 14).

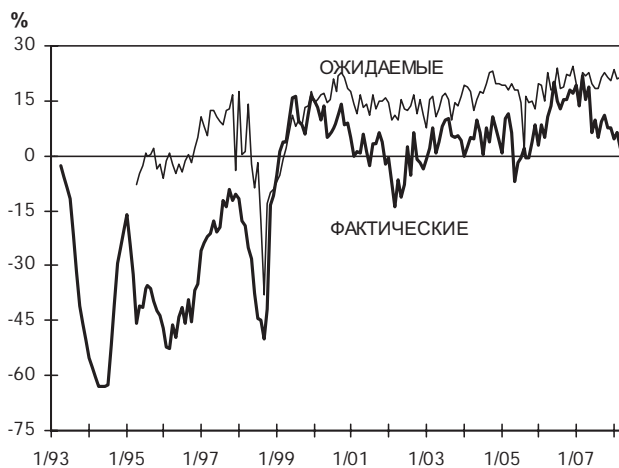


Рис. 14. Изменения платежеспособного спроса, очищенные от сезонности (баланс = %роста – %снижения)

Такая динамика спроса стала причиной продолжающегося снижения удовлетворенности объемами продаж. В январе 2008 г. нормальным считали спрос на свою продукцию 65% предприятий, тогда как абсолютный рекорд, зарегистрированный в августе 2007 г., составляет 72%. В феврале неудовлетворенность спросом в российской промышленности выросла до 33%, что является худшим (максимальным) результатом предыдущих 18 месяцев. В легкой промышленности доля таких предприятий составляет 71%, в машиностроении – 39%, в стройиндустрии – 36%. К концу квартала низкие темпы роста спроса на продукцию стали привычными для предприятий. Об этом свидетельствует динамика оценок объемов спроса. В марте доля оценок «нормальный» перестала снижаться и стабилизировалась на уровне 63%.

II квартал 2008 г. стал переломной точкой в динамике российской промышленности. В этот период спрос на промышленную продукцию рос, но не так интенсивно (точнее – медленнее в 2 раза), как в 1-м полугодии 2007 г. А в конце квартала ситуация резко изменилась в худшую сторону. По оценкам предприятий, не очищенный от сезонности темп роста спроса в мае – июне составил 7 балансовых пунктов, что в 3 раза хуже прошлогоднего майского результата и в 2 раза – июньского. Очистка от сезонности показала рост продаж на уровне 2–3 пункта, что оказалось минимумом предыдущих двух с половиной лет.

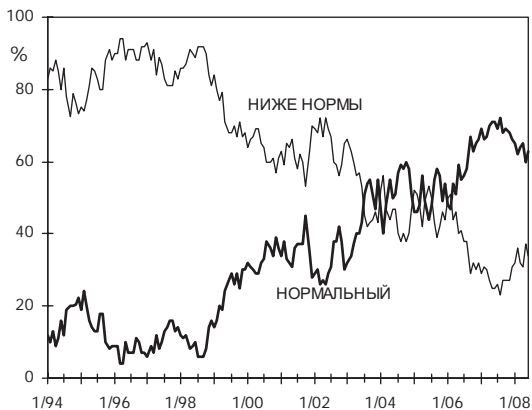


Рис. 15. Динамика основных оценок платежеспособного спроса

Низкие темпы роста спроса привели к снижению удовлетворенности его объемами до крайне низкого для последних лет уровня (см. рис. 15). В мае – июне 2008 г. только 61% российских промышленных предприятий считали спрос на свою продукцию нормальным. Это худший результат предыдущих 24 месяцев.

Результаты мониторинга в III квартале полностью подтвердили вывод о переломе тенденции в динамике российской промышленности. Замедление роста спроса продолжилось и в июле. По всем показателям (исходным, очищенным от сезонности, с исключением случайных колебаний) темп роста продаж опустился до 4 балансовых пунктов, что является худшим значением с конца 2005 г. В августе началось уже абсолютное сокращение платежеспособного спроса на промышленную продукцию. Исходные данные

показали минимальный рост спроса: баланс (интенсивность роста) составил всего +1 пункт. Это худшее значение месяца для всего последефолтного периода 1999–2008 гг. Очистка от сезонности показала уже снижение продаж. Пока, правда, с минимальной интенсивностью (–2 балансовых пункта), но подкрепленное аналогичным результатом и после очистки от случайных колебаний. В результате тенденция замедления роста спроса, сформировавшаяся во II квартале 2007 г., достигла логического конца.

Сентябрьские данные окончательно развеяли надежды на то, что мировой финансовый кризис минует российскую промышленность: спрос на промышленную продукцию стал снижаться еще более интенсивно. В сентябре исходный (т.е. неочищенный) темп снижения достиг 15 балансовых пунктов. Такая разность долей ответов «возрос» и «снизился» последние годы регистрировалась только в январе, когда вся страна одновременно «гуляет» первую декаду месяца. Абсолютного снижения спроса в сентябре после дефолта не было ни разу. Очистка от сезонности принципиально не изменила темп снижения спроса: теперь его значение составляло –13 б.п. и являлось худшим с середины 2002 г. То есть с мая 2002 г. опросы ни разу не регистрировали таких низких темпов роста (в данном случае – снижения) спроса. Всегда в этот период изменения спроса были лучше (не такое сильное снижение или просто рост), чем в сентябре 2008 г.

В начале IV квартала интенсивность снижения спроса на промышленную продукцию достигла беспрецедентных для последефолтного периода значений. В октябре баланс опустился до –27 пунктов. Очистка от сезонных и случайных колебаний лишь незначительно скорректировала темп снижения спроса, но сохранила его рекордность: так интенсивно спрос не падал с октября 1998 г. Но тогда промышленность все-таки (хотя и неожиданно-негаданно) выходила из кризиса, а сейчас она только втягивалась в него.

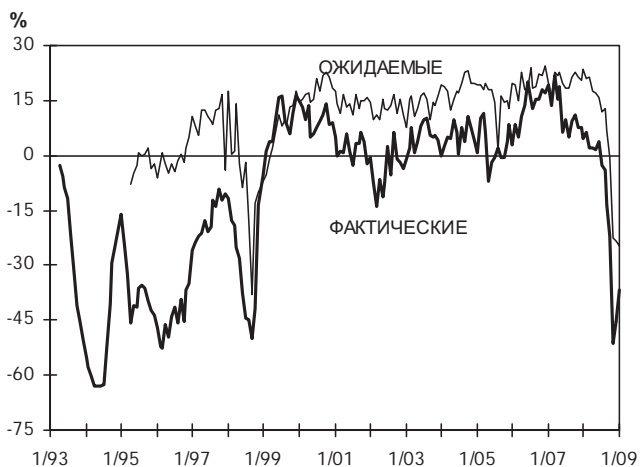


Рис. 16. Изменения платежеспособного спроса, очищенные от сезонности (баланс = %роста – %снижения)

В ноябре темп снижения спроса на промышленную продукцию достиг значений, регистрировавшихся ранее только в 90-е годы (см. *рис. 16*). Этот показатель рухнул до -59 балансовых пунктов, тогда как в августе он составлял $+3$, а в июне $+14$ пунктов. Две трети предприятий в ноябре сообщили о снижении продаж своей продукции, в августе таких ответов было только 15%. Очистка от сезонного фактора лишь незначительно подкорректировала темп снижения продаж: он стал равен -51 пункту и «уступал» только результатам 1994 г. Тогда спрос снижался с интенсивностью $-63\dots-58$ пункта.

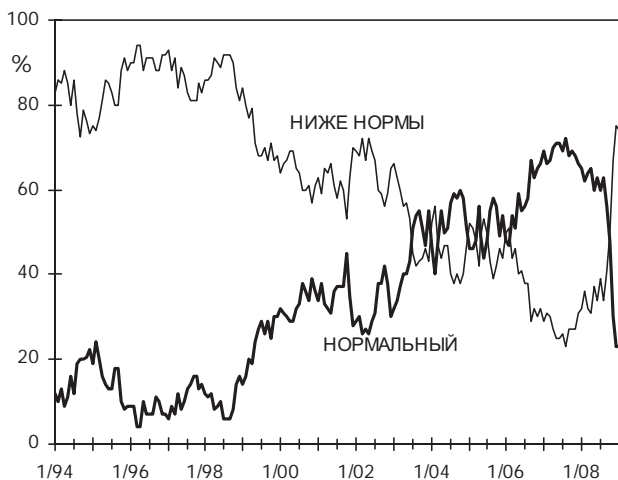


Рис. 17. Динамика основных оценок платежеспособности спроса

Как следствие, резко изменились оценки объемов продаж. В ноябре они удовлетворяли только 26% предприятий, 71% считали текущий спрос «ниже нормы» (см. *рис. 17*). В августе 2007 г. оценки были диаметрально противоположными: спрос был нормальным для 72%, «ниже нормы» — для 23% предприятий. В худшие периоды 90-х годов доля ответов «ниже нормы» превышала 90%.

В декабре интенсивность падения спроса по сравнению с ноябрем не изменилась. После ноябрьского обвала до -59 балансовых пунктов, которому предшествовали -30 пунктов в октябре, декабрьское снижение на уровень -60 пунктов выглядит незначительным. Это подтвердила очистка от сезонности: в декабре очищенный от сезонного и календарного факторов баланс изменения платежеспособного спроса остался на прежнем уровне -51 пункта. Однако абсолютные уровни декабря выглядят все-таки мрачно. Исходные -60 пунктов являются повторением абсолютного рекорда всего 16-летнего периода мониторинга динамики спроса: так интенсивно спрос снижался лишь один раз в далеком 1994 г. Очищенный же от сезонности результат уступает только отдельным месяцам 1996 и 1994 гг. Даже в 1998 г. спрос снижался не так интенсивно, как сейчас, в конце 2008 г. Хорошо, если это окажется дном современного кризиса, но, учитывая макроэкономическую ситуацию, скорое начало выхода из него представляется маловероятным.

Стабилизация интенсивности сокращения спроса не остановила снижения удовлетворенности его объемами. В декабре только 21% предприятий смогли оценить свои объемы продаж как нормальные. Всего лишь четыре месяца назад таких оценок было в 3 раза больше (63%). В конце 2008 г. этот показатель «откатился» к уровню весны 1999 г., когда промышленность выбиралась из кризиса.

Промышленное производство и запасы готовой продукции

Невысокие темпы роста в начале 2008 г. продемонстрировала и динамика выпуска. По не очищенным от сезонности данным, баланс изменения производства (температура роста) составлял в январе –23 балансовых пункта, тогда как год назад его значение было –7 пунктов. Исключение сезонной составляющей сохранило январский (2008 г.) темп роста выпуска на декабрьском (2007 г.) уровне – самом худшем (если не учитывать сентябрьский «провал» 2007 г.) для предыдущих 24 месяцев. В феврале темпы роста выпуска оказались (после очистки от сезонности) на несколько пунктов ниже январских и в 2 раза хуже прошлогодних февральских. Производство не хочет (или не может) идти за спросом, точнее – как обычно, опережать его. Итоги I квартала 2008 г. показали (см. рис. 18), что замедление темпов роста спроса не позволяет промышленности наращивать производство. По оценкам руководителей предприятий, темп роста выпуска к концу квартала стабилизировался на уровне 17–19 п.п. (сезонность устранена). В марте 2007 г. интенсивность роста выпуска составляла 28 п.п.

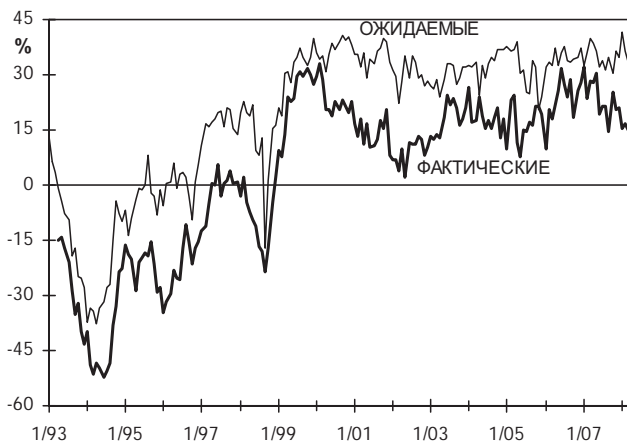


Рис. 18. Изменения производства, очищенные от сезонности (баланс = %роста – %снижения)

Явное и продолжительное замедление роста спроса привело в конце I квартала к значительному «негативному» отрыву динамики выпуска от динамики продаж (позитивным отрывом можно считать ситуацию, при которой предприятия отстают от динамики спроса). Иными словами, предприятия стали производить больше, чем им удастся продать. В марте доля производителей, у которых выпуск обгоняет спрос, достигла 28%, что бывает в последние годы нечасто. Обратное соотношение (спрос обгоняет вы-

пуск) зарегистрировано у 7,4%. Эта цифра является почти абсолютным последефолтным минимумом показателя (только весной 2006 г. он опускался до 6,2–6,6%). Еще одним свидетельством негативного «отрыва» является динамика оценок запасов готовой продукции (см. рис. 19). В марте баланс этих оценок (выше-ниже нормы) достиг +13 п.п., что является худшим значением предыдущих двух лет. Промышленность накопила в первые месяцы 2008 г. необычно много по отношению к текущему спросу готовой продукции на складах и не видела реальных перспектив распродать накопления в ближайшие месяцы.

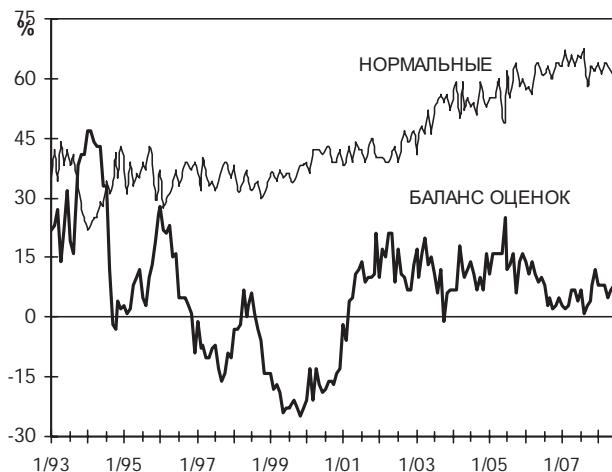


Рис. 19. Балансы оценок запасов готовой продукции (баланс = %роста – %снижения)

В начале II квартала рост промышленного производства сохранился на уровне I квартала. Все индикаторы, рассчитываемые по результатам опросов, продемонстрировали стабильность темпов роста выпуска в феврале – апреле 2008 г. В 2007 г. темпы роста выпуска были в 1,5 раза выше. Стабилизация роста промышленного производства была обусловлена стабилизацией роста спроса на промышленную продукцию.

В июне вслед за спросом снизилась и интенсивность роста производства по всем рассчитываемым показателям. Исходные данные показали замедление роста на 6 пунктов, очищенные от сезонности – на 4 пункта, очищенные и от случайных колебаний – на 3 пункта. В итоге все три показателя продемонстрировали примерно одинаковый результат: баланс изменения выпуска в июне составил 10 пунктов. Это значение оказалось худшим для 2008 г. и в 2 раза уступало результату июня 2007 г. Замедление роста выпуска произошло во всех отраслях, кроме пищевой промышленности. Запасы готовой продукции тоже свидетельствовали не в пользу устойчивого промышленного роста. В июне баланс их оценок ухудшился сразу на 6 пунктов. При этом доля ответов «выше нормы» выросла до 26% и оказалась худшей для предыдущих 26 месяцев.

Давление спроса заставляло предприятия все сильнее сдерживать рост производства. В июле все рассчитываемые по данным опросов индикаторы показали замедление

роста до 12 балансовых пунктов. Это стало худшим результатом предыдущих двух с половиной лет, т.е. так медленно производство не росло с начала 2006 г.

В августе произошло дальнейшее замедление роста выпуска. Августовский неочищенный темп роста оказался худшим для периода 1999–2008 гг. Даже в августах наиболее проблемных для промышленности после дефолта 2001–2002 и 2005 гг. выпуск рос в 1,5 раза быстрее, чем в 2008 г. Очистка от сезонности дала худший результат за последние 3 года. Как и спрос, рост выпуска российской промышленности начал торможение со II квартала 2007 г.

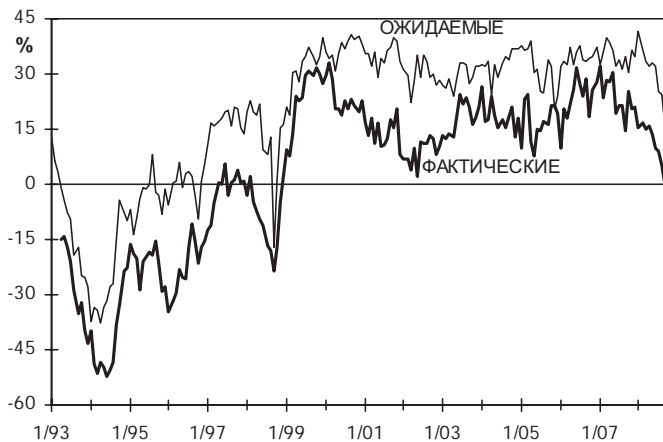


Рис. 20. Изменения производства, очищенные от сезонности
(баланс = %роста – %снижения)

Сентябрьское абсолютное снижение спроса заставило промышленность сократить объемы выпуска. Такой вывод позволяют сделать исходные данные опросов. Очистка от сезонных и случайных факторов показала только полную остановку роста выпуска (0 балансовых пунктов – см. рис. 20 – после очистки от сезонности и +3 б.п. после очистки еще и от случайных колебаний). Подобного в последефолтный период в российской промышленности опросы еще не регистрировали. В октябре рост производства остановился полностью. Октябрьский результат 2008 г. стал худшим с ноября 1998 г. Особенно плохо, по данным опросов, обстояли дела в металлургии. Остальные отрасли либо балансировали на грани нулевого роста, либо вынуждены сокращать выпуск.

Обвальное сокращение спроса в ноябре заставило промышленность так же резко сократить выпуск (см. рис. 21). Если в октябре интенсивность снижения производства была минимальной, то в ноябре этот показатель упал до –41 б.п. Только в 1994 г. темп снижения выпуска превосходил результат ноября 2008 г. О снижении выпуска в ноябре сообщили 61% предприятий, хотя еще в августе таких ответов было только 17%. Однако такое сокращение выпуска, похоже, оказалось недостаточным – в промышленности начали меняться в негативную сторону оценки запасов готовой продукции. Доля ответов «нормальные» сократилась с 61 до 47%, а доля ответов «выше нормы» выросла с 23

до 35%. Баланс (выше – ниже нормы) ухудшился за месяц на 8 пунктов и вышел на уровень +19 пункта, что фактически является максимумом предыдущих 5 лет.

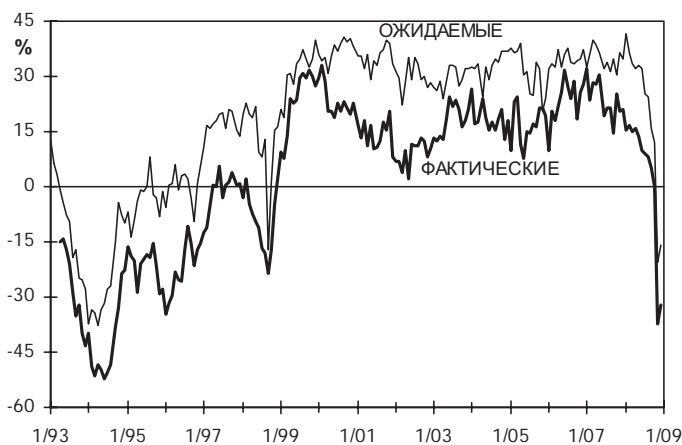


Рис. 21. Изменения производства, очищенные от сезонности
(баланс = %роста – %снижения)

Стабилизация темпов снижения спроса в декабре позволила предприятиям стабилизировать и темпы снижения выпуска. В декабре этот показатель практически не изменился. Очищенный от сезонности баланс составляет в конце 2008 г. –41 пунктов, тогда как летом его значение было +8, а весной +15 пунктов. Худшие значения (т.е. более интенсивное снижение производства) регистрировались только в 1-м полугодии 1994 г.

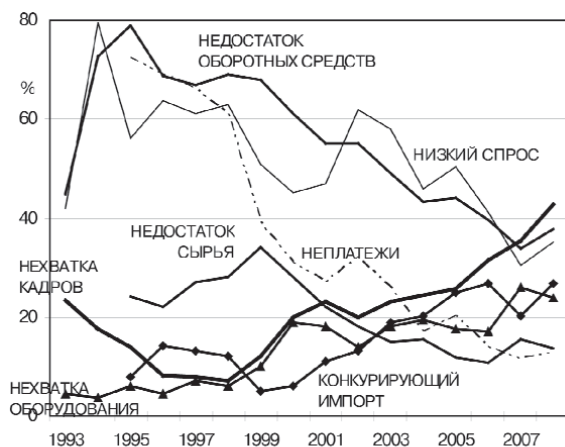
Оценки запасов готовой продукции в декабре вышли за пределы традиционных для последних лет значений – в промышленности продолжается заполнение складов избыточными накоплениями. В декабре баланс оценок вырос до +29 пунктов и оказался максимумом последних 13 лет. Среднее значение баланса в 2007 г. составляло +5 пунктов, в 2006 г. +8 пунктов.

Ограничения промышленного роста в 2008 г.

Динамика структуры помех росту выпуска в 2008 г. полностью отражала особенности экономического развития года.

Ускоренный рост цен, регистрировавшийся всеми показателями в начале 2008 г., сыграл, похоже, злую шутку с российской промышленностью: ее продукция утратила конкурентные преимущества в отношении импорта. Теперь последний мешает росту выпуска на 26% предприятий, тогда как в IV квартале 2007 г. упоминание этой помехи составляло всего 17%. Такого резкого увеличения упоминания этой помехи опросы в 1996–2008 гг. еще не регистрировали. Но самым существенным препятствием росту выпуска предприятия по-прежнему считают нехватку кадров (см. рис. 22). Эта помеха второй квартал подряд занимает первое место в рейтинге препятствий даже после снижения ее упоминания в начале 2008 г. на 2 пункта и роста распространенности других

помех. На втором месте остается недостаток оборотных средств, на третьем – низкий спрос, прибавивший за два последних квартала 4 п.п.



Примечание. 2008 г. – I кв.

Рис. 22. Помехи росту производства (среднегодовые данные)

Наибольший дефицит кадров (в связи ожидаемыми изменениями спроса) российская промышленность испытывала в середине 2007 г. Тогда 27% предприятий считали, что у них недостаточно персонала для удовлетворения предполагаемого спроса, против 6% предприятий с избыточной занятостью. К концу 2007 г. (на фоне замедления темпов роста продаж и снижения оптимизма их прогнозов) дефицит специалистов стал снижаться и зарегистрирован в начале 2008 г. на 23% предприятий (избыточная занятость осталась на прежнем 6%-м уровне). Дефицит же производственных мощностей, наоборот, увеличился. В начале 2008 г. нехватку оборудования ощутили уже 19% предприятий против 11%, имеющих его избыток. Итоговый баланс составляет –8 пунктов, что является абсолютным минимумом 1993–2008 гг. Сказывались на промышленности в начале года и проблемы банковского сектора. Мониторинг доступности кредитов показал снижение доли оценок «нормальная» в целом по промышленности в I квартале 2008 г. до 71%, что является худшим значением предыдущих восьми кварталов (см. рис. 23).

Во II квартале недостаточный спрос стал чаще упоминаться предприятиями как помеха росту выпуска. Если в июле 2007 г. его считали препятствием 26% предприятий, то в апреле 2008 г. – 31% (см. рис. 24). Рост, конечно, небольшой, но очевидный и длившийся три квартала подряд. Чуть большей доле предприятий (36% предприятий) мешает увеличивать выпуск нехватка оборотных средств. Но самой большой проблемой для промышленности по-прежнему остается нехватка кадров. В апреле 2008 г. ее упоминание достигло уже 49% (после 36% в январе 2008 г. и 7% в апреле 1998 г.), т.е. почти половине российских предприятий не хватало работников. В машиностроении и легкой промышленности на недостаток кадров жаловались во II квартале уже 62%

предприятий. Меньше всего проблем с кадрами в пищевой отрасли (упоминание – 7%). Импорт, о необходимости защиты от которого уже давно говорят, начал, наконец, на деле тормозить рост выпуска в российской промышленности. Его упоминание как помехи возросло в апреле 2008 г. до 31% (хотя пропагандистская активность в этой области оставалась на прежнем уровне), тогда как в октябре 2007 г. его называли только 17% предприятий. Рост почти двукратный. Четверти российских предприятий не хватает оборудования для увеличения выпуска. Результат, конечно, не такой впечатляющий на фоне других помех, да и в 2007 г. он доходил до 32% (абсолютный рекорд упоминания данного препятствия), но крайне неприятный: исчерпан еще один унаследованный от социализма ресурс.



Рис. 23. Характеристика доступности кредитов

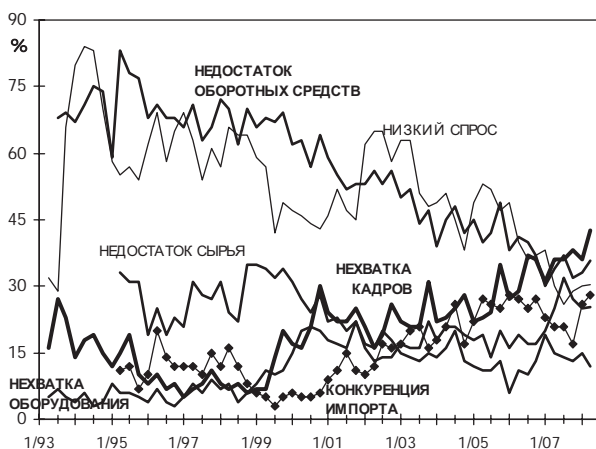


Рис. 24. Помехи росту производства

Основной помехой своей инвестиционной деятельности в начале 2008 г. предприятия считали и считают нехватку собственных финансовых средств (69% упоминаний в 2008 г.). Начавшееся в 2004–2007 гг. снижение сдерживающего влияния этого фактора было приостановлено строительным бумом и ускорением инфляции (что вызвало рост цен на оборудование и СМР – упоминание этой помехи выросло до рекордных 46%), а также «просадкой» банковского сектора (чаще стали мешать высокие проценты по кредитам и трудности получения долгосрочных кредитов). Однако к концу II квартала 2008 г. ситуация с доступностью кредитов немного улучшилась. Доля предприятий с нормальной доступностью кредитов перестала снижаться (как это происходило с осени 2007 г.) и даже выросла на 2 пункта (см. *рис. 19*). В результате во II квартале доступом к заемным средствам были удовлетворены 72% предприятий. Кредиты по-прежнему главным образом берутся предприятиями для пополнения оборотных средств (65%). На втором месте (см. *табл. 24*) со значительным отрывом упоминается переоборудование производства (47%), на третьем – расширение производства (30%), на четвертом – выплата зарплаты (19%).

Таблица 24

**Направления использования кредитов в промышленности
(% к числу ответивших предприятий)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Кредитов нет	12	8	10	9	9	9
Для НИОКР, know how, покупки лицензий	2	6	6	2	1	6
Для переоборудования производства	22	31	36	36	36	47
Для расширения производства	13	23	24	25	27	30
Для пополнения оборотных средств	66	68	70	62	57	65
Для организации сбыта	2	1	2	1	1	3
Для выплаты зарплаты	27	27	22	26	19	19
Для выполнения экспортных контрактов	8	7	11	12	7	6
Для погашения долга перед другим банком	6	9	7	9	5	5
Для погашения задолженности перед поставщиками	14	9	11	13	9	11

По мере проявления в 2008 г. кризисных явлений спрос на отечественную продукцию становится все более значительным препятствием для роста выпуска. В III квартале его упоминание как помехи выросло до 40%. Это – максимум предыдущих девяти кварталов и второе место в III квартале. Но лидером на «рынке помех» росту выпуска в российской промышленности четвертый квартал подряд остается нехватка кадров. Ее распространенность выросла за год на 13 п.п. за II квартал – на 6 п.п., и мешает она сейчас 49% предприятий (в машиностроении – 61%, в легкой – 58%, в пищевой – 12% заводов). На третьем месте оказался конкурирующий импорт, который считается помехой уже 32% предприятий, год назад его «вредность» оценивалась 21%.

Замедление роста спроса ликвидировало дефицит мощностей в российской промышленности. Впервые недостаток мощностей был зарегистрирован опросами во II квартале 2007 г. и достиг к началу 2008 г. –10 балансовых пунктов. Однако за три месяца II квартала доля оценок «недостаточно» снизилась с 21 до 12% при увеличении доли ответов «более чем достаточно» с 11 до 17% – баланс опять стал положительным. Спрос, таким образом, перестал оправдывать инвестиционные усилия российских предприятий последних лет. Подтверждает этот тезис и статистика помех росту выпус-

ка. Если год назад нехватка оборудования мешала увеличивать выпуск 32% предприятий (3-е место среди 10 отслеживаемых факторов), то в III квартале 2008 г. ее упоминают только 21% заводов (5-е место). В III квартале не произошло принципиальных изменений в доступности кредитов для российских промышленных предприятий. Для 69% производителей она остается нормальной и такой же, как и в I, и в II кварталах 2008 г. Год назад этот показатель был на 10 пунктов выше.

Дефицит кадров даже в условиях замедления роста спроса и выпуска остается массовым явлением в российской промышленности. О недостаточной обеспеченности квалифицированными кадрами в связи с ожидаемыми изменениями спроса в III квартале 2008 г. заявила четверть российских предприятий, что лишь на 2 п.п. меньше абсолютного максимума показателя, зарегистрированного год назад. Основной причиной дефицита кадров предприятия считают низкую заработную плату, которую они предлагают при приеме на работу. И только 49% предприятий платят сейчас своим рабочим и ИТР «нормальную» зарплату.

В IV квартале начинает меняться структура помех росту промышленного выпуска (см. рис. 25). Как и следовало ожидать, на первом месте оказался «внутренний платежеспособный спрос». Его считают помехой уже 45% предприятий (рост по сравнению с III кварталом 9 пунктов, а по сравнению с абсолютным минимумом, зарегистрированным в III квартале 2007 г., – 19 пунктов). На второе место в рейтинге вышла нехватка оборотных средств. Поскольку 2/3 промышленных предприятий используют кредиты для их пополнения, кредитное сжатие увеличило распространенность этой помехи за квартал на 8 пунктов, а по сравнению с абсолютным минимумом (в I квартале 2007 г.) – на 12. Как следствие, резко (на 13 пунктов за квартал) упала обеспеченность предприятий запасами сырья и материалов: в конце года нормальные запасы имеют только 63% предприятий, что является худшим значением предыдущих 11 кварталов. Усугубляет ситуацию начинающая поднимать голову «гидра неплатежей». За квартал ее упоминание в промышленности возросло почти в 2 раза (с 12 до 21%). Правда, к концу года эта помеха вышла только на 5-е место, но в начале 2008 г. она была на 8–9-м месте.

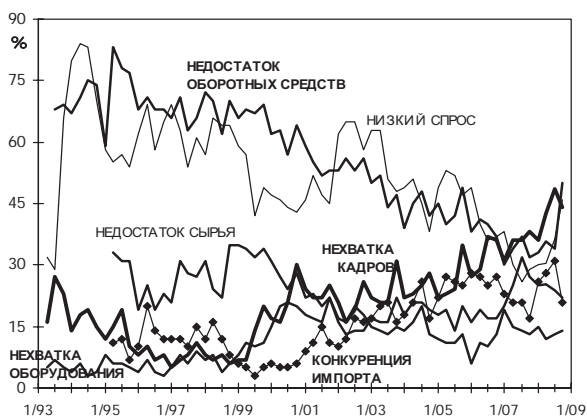


Рис. 25. Помехи росту производства

Третье место помехи «нехватка квалифицированных кадров» с 41% выглядит в кризисных условиях успокаивающе. В течение предыдущих 7 кварталов указанный фактор 5 раз занимал первое место и 2 раза – второе. Иными словами, предприятия пока считают работников достаточно ценным ресурсом и понимают, что в условиях деградации системы профтехобразования и девальвации высшего образования даже возможные массовые увольнения в других секторах экономики не позволят им в случае необходимости быстро найти квалифицированных рабочих и инженеров. Давление конкурирующего импорта делит в рейтинге помех в конце года почетное пятое место с неплатежами и низким экспортным спросом, но снизило распространенность в российской обрабатывающей промышленности до 21% после абсолютного максимума (31%), зарегистрированного в III квартале. Здесь явно сказалось снижение ценовых амбиций российских производителей, начатые усилия по снижению издержек и валютные пертурбации.

3.2.2. Конкуренция в российской промышленности

Особенности формирования конкуренции

Начатый ИЭПП в 2000 г. мониторинг формирования конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий продемонстрировал особенности этого процесса с учетом представительного набора факторов, большинство из которых описаны в экономической теории, но не имеют адекватного и регулярного статистического описания. Было проведено 4 опроса с интервалом 23–26 месяцев (т.е. в двухгодичном цикле). Последний опрос проводился в феврале 2007 г. С учетом возросшей экономической и социальной значимости конкуренции следующая оценка вклада факторов в ее формирование была сделана не через 2 года, а через 12 месяцев – в феврале 2008 г. Этот опрос выявил особенности формирования конкуренции на этапе завершения восстановительного роста и начинающемся новом периоде развития российской промышленности.

Как показал анализ новых данных, вклад большинства факторов, формирующих конкуренцию в российской промышленности, не претерпел за год принципиальных изменений как по итоговому направлению (усиливает – ослабляет), так и по силе воздействия. Существенные изменения произошли только с вкладами двух факторов: а) наличие/отсутствие потенциальных конкурентов, способных вторгнуться на рынки сбыта, и б) возможность/невозможность для нового производителя найти поставщиков и потребителей на новых рынках сбыта (см. *рис. 26*). Эти два фактора, в конечном счете, взаимосвязаны между собой, и изменение их воздействия на конкуренцию демонстрирует особенности поведения российских промышленных предприятий на рынках сбыта в современных условиях.

По оценкам предприятий, усиливающее влияние на уровень конкуренции наличие/отсутствия потенциальных конкурентов, способных вторгнуться на рынки сбыта, за год снизилось, но осталось положительным, т.е. этот фактор по-прежнему усиливает конкуренцию. Но изменение величины влияния на конкуренцию рассматриваемого фактора оказалось самым большим среди всех отслеживаемых факторов. Иными словами, уровень поддержки конкуренции на рынках сбыта со стороны возможного вторжения потенциальных конкурентов за год снизился больше всего. Если ранее (в 2002–

2007 гг.) «навес» потенциальных конкурентов находился на 1–2-м месте по силе положительного влияния на конкуренцию, то теперь он опустился на 5-е место. Заметим, что наличие этого фактора и его положительное влияние не является заслугой российского правительства, а лишь побочный результат непростых рыночных реформ. Последние создали мощный навес избыточных мощностей и – в меньшей степени – персонала, которые и были основным источником угрозы такого вторжения, причем высокой степени готовности (большие объемы простаивающих мощностей, созданных еще во времена СССР) и агрессивности (неплатежи, бартер и прочие «прелести» 90-х годов приучили российские предприятия действовать «без церемоний»). Таким образом, антимонопольное ведомство с началом качественного экономического роста лишается самого активного помощника в своем благородном деле формирования и поддержания конкуренции. И не только активного, но и бесплатного – по крайней мере, для этого ведомства.

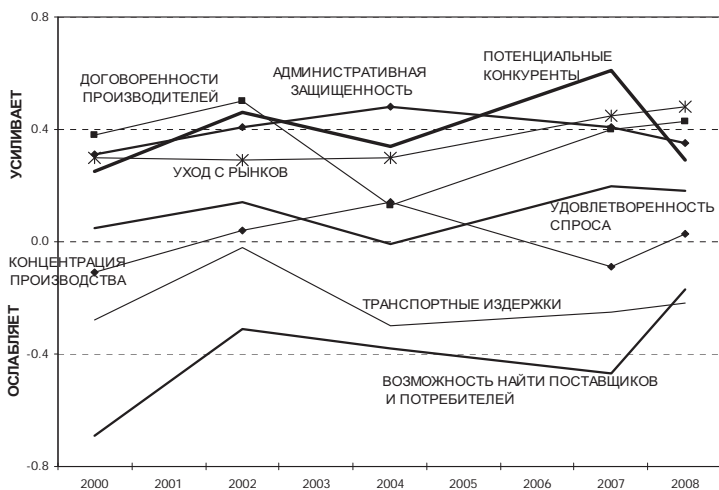


Рис. 26. Динамика вклада основных факторов в конкуренцию

Навес потенциальных конкурентов (как фактор усиления конкуренции) на рынках сбыта стал меньше поддерживать конкуренцию в 2008 г. в большинстве отраслей российской промышленности. Только в лесопромышленном комплексе и легкой промышленности предприятия посчитали, что «соседи» не утратили желаний и возможностей проникать на чужие рынки сбыта, и всерьез опасаются таких атак. Особенно велики такие опасения в 2008 г. были в легкой промышленности. Наиболее вероятное объяснение такого настроения предприятий легкой промышленности связано с тем, что эта отрасль достигла наименьших успехов даже в условиях начавшегося промышленного роста. В I квартале 2008 г. только 45% ее предприятий удовлетворены спросом на свою продукцию, тогда как в целом по промышленности этот показатель составляет 64%. Это и заставляет предприятия отрасли активно искать новые рынки сбыта, в том числе

за счет вытеснения традиционных производителей. Именно такие опасения, судя по ответам предприятий, устойчиво и все больше преобладают в легкой промышленности. В лесопромышленном комплексе баланс влияния фактора в 2008 г. достиг 0,90, тогда как в 2007 г. он составлял только 0,32. В результате в ЛПК отмечен самый большой среди всех отраслей прирост давления на конкуренцию со стороны угрозы вторжения потенциальных конкурентов.

В других отраслях положительное (поддерживающее) влияние на конкуренцию со стороны потенциальных конкурентов снизилось. Особенно велико было снижение такой поддержки в металлургии: после существенно положительного влияния на конкуренцию в 2007 г. (баланс +0,67) в 2008 г. поддержка практически исчезла (баланс +0,01). Двукратное снижение поддержки конкуренции со стороны потенциальных конкурентов произошло за год в машиностроении (баланс поддержки 2007 г. +0,67, баланс поддержки 2008 г. +0,32). Аналогичный по величине спад зарегистрирован и в пищевой отрасли (+0,84 в 2007 г. и +0,52 в 2008 г.). Двукратное снижение отмечено предприятиями в химической отрасли (+0,48 в 2007 г. и +0,24 в 2008 г.).

Подобное изменение влияния рассматриваемого фактора на уровень конкуренции вполне укладывается в логику современного экономического развития. К началу 2008 г. российская промышленность полностью исчерпала свои «запасы» мощностей и персонала. Более того, избыток сменился дефицитом, который достиг значительных величин. Промышленности просто не хватает машин и работников, чтобы удовлетворять растущий спрос. А спрос действительно рос и устраивал к началу года 2/3 российских предприятий. Таким образом, большинству производителей вполне (а возможно, даже с запасом) хватало своих традиционных рынков сбыта, поэтому особой необходимости вторгаться на чужие рынки уже не было. Более того, если тенденция роста спроса на промышленную продукцию российских предприятий сохранится, а дефицит кадров и мощностей не удастся ликвидировать (или хотя бы сократить), то актуальность экспансии на другие рынки снизится еще больше, а соответственно и поддержка конкуренции за счет угрозы вторжения варягов – тоже.

Другой фактор (возможность/невозможность для нового производителя найти поставщиков и потребителей на новых рынках сбыта), претерпевший за 2007 г. существенные изменения, стал в меньшей степени снижать уровень конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий. В начале 2008 г. его негативное влияние оценивалось предприятиями балансом $-0,17$. Это является максимумом показателя (самым лучшим значением); минимум был зарегистрирован в 2000 г. и составил $-0,69$. В 2007 г. баланс был равен $-0,47$, т.е. за год отрицательное (сдерживающее) влияние на конкуренцию рассматриваемого фактора снизилось на 0,30 пункта. И сейчас этот фактор из явного и постоянного негативного лидера переместился на второе место, уступив (пока, правда, несущественно) лидирующие позиции транспортным издержкам.

Снижение негативного влияния на уровень конкуренции сложностей при поиске поставщиков и потребителей произошло во всех отраслях, кроме промышленности строительных материалов. В этой отрасли сдерживающее влияние рассматриваемого фактора увеличилось в 2 раза, что в условиях строительного бума (пока все-таки регионального, а не национального) может объясняться неудачными попытками производителей стройматериалов из регионов с низкой строительной активностью выйти со своей продукцией в регионы, где строительства ведется больше. В других отраслях

изменение ситуации носило положительный характер. Особенно – в лесопромышленном комплексе, где баланс оценок стал уже положительным, т.е. сложностей при поиске контрагентов на новых рынках стало меньше, чем возможностей легко решить эту проблему. С учетом того обстоятельства, что в этой отрасли зарегистрирована самая высокая угроза вторжения «варягов» на рынки других предприятий, можно предположить, что производители древесины и изделий из нее за истекший год агрессивность своих планов подкрепили серьезной маркетинговой работой. В химической и машиностроительных отраслях сложность поиска поставщиков и потребителей на новых рынках снизилась на 0,49 и 0,41 пунктов соответственно. В результате в химической отрасли баланс позитивных и негативных оценок влияния данного фактора на конкуренцию стал практически нулевым.

Такой позитивный сдвиг может объясняться двумя обстоятельствами. Во-первых, большому числу предприятий стало хватать освоенных рынков (подробно об этом см. выше). Во-вторых, меньшая потребность выхода на новые рынки снизила актуальность поиска там контрагентов. В поле зрения предприятий (в списке на освоение) остались только те рынки, на которые выйти проще, в том числе и по причине лучшей изученности.

Таким образом, конкуренция стала меньше снижаться под влиянием сложности для нового производителя найти поставщиков и потребителей на новых рынках сбыта. Эта тенденция (с точки зрения ФАС РФ) носит положительный характер. Но и в 2008 г. фактор все еще отрицательно сказывался на конкуренции в российской промышленности, т.е. большинство предприятий считали, что привязанность поставщиков и потребителей к традиционным производителям препятствует входу на рынки новых предприятий.

В области формирования конкуренции на рынках сбыта российских промышленных предприятий произошли и другие изменения, не такие значимые, как упомянутые выше, но тоже достойные внимания.

На первое место по силе положительного влияния на уровень конкуренции вышел фактор «сложность ухода с рынков (невозможность вернуть средства, вложенные в оборудование и площади)». Его поддерживающее конкуренцию действие на 0,48 пункта в 2008 г. превосходит ослабляющее действие фактора «легкость ухода с рынков (реальная возможность возврата средств, вложенных в оборудование и площади)». Положительный вклад в конкуренцию сложностей ухода с рынков растет с 2002 г. Сейчас этот фактор сильнее всего поддерживает конкуренцию в легкой промышленности, где баланс действия этого (все-таки сомнительного) фактора достиг 2,32, что является максимумом среди отраслей в 2008 г. Видимо, объективные российские сложности ухода с рынков усиливаются массовостью таких намерений в этой неблагоприятной отрасли.

Снижается положительное влияние на конкуренцию отсутствия административной защищенности рынков. С одной стороны, это может объясняться падением интереса к «чужим» рынкам в условиях достаточной емкости собственных. В такой ситуации любые барьеры входа становятся менее важными, т.е. на них просто перестают обращать внимание. С другой стороны, рост собственных рынков и опыт их защиты с использованием «административного ресурса» может подвигнуть производителей к использованию более изощренных приемов обороны своих вотчин в паре с властями. Полностью исчезло положительное влияние на конкуренцию отсутствия администра-

тивных барьеров в промышленности строительных материалов. Иными словами, если в 2007 г. среди производителей цемента, кирпича, плит и прочего преобладало мнение, что отсутствие квотирования, лицензирования, запретов ввоза-вывоза и других подобных особенностей стимулирует конкуренцию на их рынке сбыта, то теперь процент мнений об отсутствии таких явлений уравнивается процентом мнений об их наличии. В результате негативное изменение влияния рассматриваемого фактора на конкуренцию в стройиндустрии оказалось самым большим. Похоже, в производстве стройматериалов за год появились (по оценкам производителей) самые существенные административные барьеры. Игра там, видимо, стоит свеч... Самую сильную поддержку конкуренции отсутствие административных барьеров оказывает в легкой промышленности и черной металлургии.

Если предприятиям удастся находить с властью общий язык и получать в результате дополнительную защиту своих рынков, то между собой производителям договариваться становится сложнее. Баланс влияния фактора «отсутствия-наличия договоренностей производителей о разделе рынков, ценовой политики и пр.» постепенно увеличивает свое положительное воздействие на конкуренцию, т.е. отсутствие таких договоренностей, по мнению предприятий, стимулирует конкуренцию на рынках сбыта российских промышленных предприятий. Однако, как показал анализ отраслевых данных, вывод о стимулирующем влиянии на конкуренцию отсутствия договоренностей применим лишь к промышленности строительных материалов. Там, по оценкам предприятий, за год произошел самый сильный отказ от таких форм «сотрудничества» с конкурентами. Более того, в стройиндустрии произошел принципиальный перелом. Если в 2007 г. баланс влияния на конкуренцию рассматриваемого фактора был отрицательным (т.е. конкуренция, скорее, снижалась под влиянием договоренностей между производителями), то в 2008 г. конкуренция в отрасли получила сильную подпитку за счет отказа производителей стройматериалов от подобных переговоров. И опять, видимо, сказывается масштаб и жирность «пирога», появившегося в результате строительного бума. А может, пирог столь велик, что и без договоренностей всем хватит. Так или иначе, но сейчас антимонопольным органам не стоит опасаться «нехороших» договоренностей в этой отрасли. Положительная тенденция зарегистрирована также в машиностроении, где отсутствие договоренностей стало еще больше преобладать над готовностью их заключать. В других отраслях тенденции негативные: там предприятия начинают искать способы договориться с конкурентом, а не воевать с ним до победного конца. Хотя итоговый баланс во всех отраслях положительный: конкуренция все-таки чаще поддерживается отсутствием сговоров, чем ослабляется из-за их наличия.

Уровень концентрации производства (традиционно отслеживаемый ФАС РФ показатель) не оказывает, по мнению предприятий, сколько-нибудь существенного влияния на конкуренцию. Его положительное влияние (низкий уровень концентрации) практически уравнивается отрицательным (высокий уровень концентрации) в целом по российской промышленности. В большинстве отраслей за год ситуация улучшилась, т.е. снижение уровня концентрации стало больше поддерживать конкуренцию. Наиболее сильно эта тенденция проявилась в металлургии, стройиндустрии, легкой промышленности. А негативные изменения (снижение уровня конкуренции вследствие роста концентрации выпуска) отмечены только в химической отрасли и машиностроении.

Влияние конкуренции на цены

Неослабевающая борьба с инфляцией требует от властей использования всех доступных мер, способов и приемов. Но эффективность (последствия) предпринятых шагов не всегда и/или не сразу очевидна, что может ввести в заблуждение как авторов антиинфляционной политики, так и общество. В такой ситуации (достаточно, впрочем, частой в экономической политике, что объясняется скудностью статистических данных и, как следствие, использованием не тех показателей, которые нужны, а тех, которые есть) оценка влияния конкуренции на ценовую политику российских промышленных предприятий может оказаться полезным изысканием. Особенно с учетом того обстоятельства, что и саму конкуренцию мерить непросто, тем более – регулярно и сопоставимо для ее основных видов (внутрироссийской и конкуренции с дальним зарубежьем). Однако опросный подход (опросы руководителей предприятий) позволяет прямо узнать у руководителей предприятий, как влияют два упомянутых вида конкуренции на их отпускные цены, и верно оценить приоритеты.

При этом надо иметь в виду, что конкурентное проникновение импорта на рынки сбыта российских промышленных предприятий ниже, чем доля конкурентных рынков с внутрироссийской конкуренцией. Последних в 2007 г. было 89%, а конкуренция с импортом ощущалась только 67% российских предприятий. Этот вывод подтверждает доля предприятий, которые либо затруднились оценить влияние конкуренции на свою ценовую политику, либо заявили об отсутствии такого влияния. В случае внутрироссийской конкуренции сумма таких ответов составляет 47%, с импортом – 56%. Дополнение этих значений до 100% показывает долю предприятий, ценовая политика которых чувствительна к конкуренции. Лидером по чувствительности к конкуренции с импортом оказалось машиностроение, 58% предприятий которого изменяют цены с учетом «давления» импорта (42% нейтральны к импорту – см. *табл. 25*). На втором месте по этому показателю стоят пищевая промышленность, химия и нефтехимия (чувствительность 47–48%, нейтральность 52–53%). Третье место занимает легкая промышленность (38% против 62%). Минимальное влияние на цены конкуренция с импортом имеет (что выглядит логичным) в промышленности строительных материалов.

Таблица 25

Уровень безразличия ценовой политики предприятий в отраслях к разным видам конкуренции, %

	Внутрироссийская конкуренция	Конкуренция с импортом
Черная металлургия	47	81
Цветная металлургия	88	85
Химия и нефтехимия	19	53
Машиностроение	44	42
ЛПК	48	65
Стройиндустрия	38	91
Легкая	65	62
Пищевая	32	52

Источник: Февральский (2008 г.) опрос ИЭПП.

Внутрироссийская конкуренция имеет самое скромное влияние на цены в цветной металлургии, 88% предприятий которой считают, что их цены не зависят от конкуренции с коллегами внутри страны. С учетом низкого влияния на цены в этой отрасли и конкуренции с импортом предприятия указанной отрасли чувствуют себя очень комфортно при установлении отпускных цен. На втором месте по слабости влияния внутрироссийской конкуренции на цены находится легкая промышленность с 65% предприятий, не учитывающих этот фактор в своей ценовой политике. А самое большое влияние внутрироссийская конкуренция оказывает на цены химических предприятий, 81% которых вынуждены учитывать этот фактор. На втором месте с этого «конца» рейтинга находится пищевая промышленность, в которой цены 68% предприятий находятся под влиянием конкуренции, а 32% – без такового.

Вышеприведенные отраслевые показатели оценивают только масштаб влияния двух видов конкуренции на цены, но не направление этого влияния. Для расчета влияния конкуренций на цены можно воспользоваться традиционным в опросной практике ИЭПП (и, что самое главное, привычным для наших респондентов) методом балансов, при котором из доли ответов «в сторону увеличения» вычитается доля ответов «в сторону снижения» (именно так предприятиям было предложено оценить влияние конкуренции на свои цены). Тогда отрицательное значение баланса говорит о снижении цен под давлением конкуренции, положительное – о росте цен.

Как показывает последний (февраль 2008 г.) замер влияния конкуренции на ценовую политику предприятий, российские производители чаще снижают цены под ее влиянием, чем вынуждены повышать их. Особенно – под воздействием конкуренции с импортом. Баланс влияния последней в целом по обрабатывающей промышленности составляет –24 п.п. То есть превышение доли предприятий, которые снижают цену под давлением конкуренции с импортом (34%), над теми, кто вынужден повышать цену (например, вследствие роста издержек, связанных с улучшением качества продукции, таких у нас 10%), составляет 24 пункта. Давление внутрироссийской конкуренции на цены российских предприятий в среднем по обрабатывающей промышленности менее интенсивное: –13 п.п. (33% против 20%).

Таблица 26

Балансы влияния разных видов конкуренции на цены предприятий в отраслях, %

	Внутрироссийская конкуренция	Конкуренция с импортом
Черная металлургия	0	6
Цветная металлургия	5	-14
Химия и нефтехимия	-18	-37
Машиностроение	-18	-28
ЛПК	-9	-14
Стройиндустрия	-15	-6
Легкая	-8	-24
Пищевая	-33	-37

Источник: Февральский (2008 г.) опрос ИЭПП.

Наиболее сильное влияние конкуренции на цены ощущается предприятиями пищевой промышленности (см. табл. 26), где оба вида конкуренции заставляют снижать цены примерно одинаково (балансы –33 и –37 п.п., т.е. импорт, если он все-таки при-

сутствует, давит на цены все же чуть сильнее). Таким образом, надежды на возможность снижения цен на продукты питания за счет стимулирования конкуренции в этой производственной отрасли имеют меньше всего шансов на реализацию: здесь конкуренция сделала свое «доброе дело» в наибольшей степени, а импорт пищеводам (как показывает мониторинг конкуренции ИЭПП) не страшен.

На второе место по уровню положительного влияния конкуренции на цены можно поставить химию и нефтехимию, которая имеет столь же сильное позитивное воздействие на цены со стороны импорта, как и пищевая отрасль, но гораздо меньшее – со стороны внутривнутрироссийской конкуренции. Третье место рейтинга влияния принадлежит машиностроению, цены которого тоже чаще снижаются под давлением импорта (при наличии такового). Легкая промышленность имеет минимальное позитивное воздействие внутривнутрироссийской конкуренции и достаточно сильное (3-е место) импорта.

Единственной отраслью, где ни один вид конкуренции не оказывает сдерживающего влияния на цены, оказалась черная металлургия. Более того, в этой отрасли конкуренция с импортом еще позволяет (или заставляет) увеличивать цены. Близка к ней цветная металлургия, в которой внутривнутрироссийская конкуренция дает возможность предприятиям увеличивать цены, а сдерживающее влияние импорта невелико.

3.2.3. Конкурентоспособность российской промышленности

Конкурентные преимущества российских предприятий

В 2008 г. ИЭПП продолжил мониторинг конкурентных преимуществ продукции российской обрабатывающей промышленности, начатый в 2006 г. Полученные результаты наиболее полно и сопоставимо отражают реальную ситуацию в этой области.

Основными конкурентными преимуществами своей продукции на внутреннем рынке российские предприятия традиционно считают длительные связи с потребителями (см. *табл. 27*). В 2008 г. на этот фактор уповают 61% производителей, что на 10 пунктов меньше, чем в прошлом году. Но он сохранил лидерство в большинстве отраслей. Только в легкой промышленности и цветной металлургии рассматриваемый фактор уступил первое место «лучшему качеству выпускаемой продукции». А в стройиндустрии и пищевой отрасли связи с потребителями и качество продукции упоминаются практически одинаково часто. Длительные связи с потребителями сохранили лидерство в качестве конкурентного преимущества российской продукции и на внешних рынках.

На втором месте по распространенности остался фактор «лучшее качество выпускаемой продукции». За год он тоже потерял на внутренних рынках 12 пунктов и сохранил прежнюю частоту использования на внешних рынках. На внутренних рынках лучшее качество продукции стало меньше помогать в конкурентной борьбе российским машиностроителям: сейчас на него рассчитывают только 28% заводов, тогда как год назад – 50%. В итоге качество продукции оказалось в машиностроении лишь на 7-м месте в рейтинге 11 факторов конкурентоспособности. В борьбе с импортом продукция наших заводов явно проигрывает. Но это же обстоятельство свидетельствует о том, что в страну ввозится действительно качественная машиностроительная продукция, явно превосходящая отечественную. На внешних рынках (которые можно выбирать) российские машиностроительные заводы тоже не сильны качеством: оно занимает там лишь 5-е место (21% упоминаний). Гораздо чаще российская продукция продвигается

на внешних рынках за счет более низких цен (53%), длительных связей с потребителями (38%) и известности бренда (26%).

Таблица 27

Конкурентные преимущества продукции российской обрабатывающей промышленности на разных рынках, %

	На внутреннем рынке			На внешнем рынке		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
1. Более низкие цены	31	28	32	59	52	41
2. Лучшее качество продукции	42	55	43	26	38	37
3. Быстрота отгрузки товара	17	22	27	13	13	13
4. Удобство расчетов за продукцию	14	17	17	9	9	12
5. Послепродажный сервис	19	17	19	15	13	11
6. Транспортная близость к потребителям	22	19	17	5	8	3
7. Выполнение почти любых запросов заказчиков	32	37	30	28	27	22
8. Отсутствие аналогов нашей продукции	21	21	22	8	11	12
9. Известность нашей марки	43	44	37	33	41	28
10. Длительные связи с потребителями продукции	56	71	61	38	52	43
11. Обладание патентами, лицензиями, квотами	18	17	16	15	15	17

Источники: Январский (2006 г.), майский (2007 г.) и августовский (2008 г.) опросы ИЭПП.

А вот легкая промышленность, похоже, выигрывает в «качественной борьбе». Указанный фактор практически сохранил свою распространенность в отрасли (68% после 75% в 2007 г.) на внутренних рынках и остался там на 1-м месте. «Берет» качеством легкая промышленность и на внешних рынках. Этот фактор используется за рубежом 71% производителей и занимает там 1-е место. На 2-м месте в отрасли на внешних рынках – «длительные связи с потребителями» (35%), на 3-м – «более низкие цены» (31%). Двукратный отрыв от частоты качества!

Известность марки (бренда) считается сейчас конкурентным преимуществом 37% предприятий на внутренних рынках (3-е место в рейтинге) и 28% – на внешних рынках (4-е место). За год этот фактор снизил частоту использования на всех рынках и опустился на одну позицию вниз на внешних рынках (там стало чаще использоваться лучшее качество). Особенно уповают на него на внутренних рынках в машиностроении (2-е место в отраслевом рейтинге с 43% упоминаний), стройиндустрии (3-е место, 50%) и пищевой промышленности (3-е место, 47%). А вот в лесопромышленном комплексе он занимает сейчас только 7-е место (33% упоминаний), как и в легкой промышленности (22% упоминаний). На внешних рынках наиболее «брендирована» продукция отечественных пищевиков. Они чаще всего рассчитывают на этот фактор (в 49% случаев), затем у них идут качество (47%) и связи с потребителями (41%). За счет цены российские производители еды могут выигрывать за рубежом только в 25% случаев.

Ценовой аргумент в конкурентной борьбе на внутренних рынках используется в целом в российской промышленности с прежней (как и в 2006–2007 гг.) частотой. Сейчас его считают своим преимуществом 32% предприятий. Наиболее часто к нему прибегают в леспроме (49% упоминаний и 2-е место в отраслевом рейтинге) и в машино-

строении (40%, 3-е место). А на внешних рынках наши экспортеры из обрабатывающих отраслей вынуждены реже «играть» ценами. Если в 2006 г. более низкие цены считали своим конкурентным преимуществом на внешних рынках 59% предприятий, то в 2008 г. – только 41%. К этому фактору прибегают сейчас 53% экспортеров машиностроительной продукции (1-е место в отраслевом рейтинге) и 47% – продукции стройиндустрии (тоже 1-е место). В химической и пищевой отраслях он используется реже всего (по 25% и пятое места).

Рычаги и помехи формирования конкурентоспособности

В условиях определенно усиливавшегося в 2008 г. давления со стороны импорта повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции становится для предприятий не дежурным лозунгом, а жизненной необходимостью. Результаты долгосрочного мониторинга ИЭПП показывают, какие шаги предпринимались и предпринимаются в этой области российскими производителями (см. *табл. 28*).

Таблица 28

Распространенность мер повышения конкурентоспособности продукции в российской промышленности, 1996–2008 гг., % к числу ответивших

	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2004	2006	2008
1. Изучение запросов потребителей	71	65	63	57	60	56	54	45	52
2. Снижение издержек	67	68	67	63	56	70	66	58	49
3. Рекламная кампания	36	40	31	37	33	39	35	38	32
4. Изучение конкурентов	41	38	35	36	38	37	33	39	33
5. Повышение качества выпускаемой продукции	57	61	60	59	63	79	72	82	80
6. Создание и выпуск новой продукции	24	58	57	65	57	60	56	61	51
7. Модернизация оборудования		25	19	22	25	39	41	46	48
8. Закупка нового оборудования		21	16	23	31	39	38	44	54

Источник: опросы ИЭПП 1996–2008 гг.

В целом (за весь период мониторинга) предприятия вполне логично уделяли максимальное внимание повышению качества выпускаемой продукции. Правда, до дефолта эта мера находилась лишь на третьем месте, уступая по распространенности таким действиям, как снижение издержек и изучение запросов потребителей. Но с 1999 г. проблема качества продукции становится безусловным лидером (по крайней мере – в головах респондентов) и достигает в 2006 г. распространенности на 82% предприятий (в 2008 г. – на 80%). В результате предприятия считают проблему качества выпускаемой продукции не самой главной проблемой ее конкурентоспособности (см. *табл. 29*).

Какие факторы снижают конкурентоспособность продукции российских предприятий, 2006–2007 гг., % к числу ответивших

	2006	2007
1. Устаревшее оборудование	48	57
2. Недостаточная квалификация работников	27	27
3. Низкое качество сырья и комплектующих	23	20
4. Отсутствие новых продуктов (технологий)	22	15
5. Завышенный по отношению к доллару курс рубля	12	14
6. Низкое по сравнению с <i>российскими</i> аналогами качество выпускаемой вами продукции	3	3
7. Низкое по сравнению с <i>импортными</i> аналогами качество выпускаемой вами продукции	13	16
8. Высокие цены на энергоресурсы	39	46
9. Высокие транспортные издержки	31	32
10. Высокие конечные издержки	30	28

Источник: опросы ИЭПП 2006–2007 гг.

Снижение издержек к 2008 г. опускается в промышленности на 5-е место и используется (в условиях усиливавшихся инфляционных ожиданий) на 49% предприятий. Цифра, впрочем, тоже немалая, но минимальная для этого фактора. Наиболее активно снижение издержек как фактор конкурентоспособности применялся в российской промышленности в 2002 г. Изучение запросов потребителей тоже постепенно теряло свою популярность: если в 1996 г. эта мера была наиболее популярна (71%), то в 2006 г. она занимает только 5-е место с 45%-й распространенностью. В условиях растущего спроса и ограниченного предложения предприятиям, похоже, стало не так важно досконально знать желания покупателей.

На второе место в 2008 г. вышла (точнее, даже вырвалась) закупка оборудования. Если в 1998 г. этот фактор использовали (или хотя бы считали необходимым использовать) в борьбе за конкурентоспособность только 16% предприятий, то сейчас – уже 54%. Рост принципиальный, но недостаточный. Устаревшее оборудование остается, по мнению предприятий, самой главной помехой росту конкурентоспособности выпускаемой продукции. В 2007 г. так считали 57% предприятий (в 2006 г. – 48%). Усугубляет ситуацию еще и возникшая в 2007 г. и обострившаяся в 2008 г. абсолютная нехватка мощностей в российской промышленности. Основной источник увеличения мощностей – запуск простаивающих – определенно исчерпан. Да и то, что запускалось ранее, требует замены, так как создавалось, как правило, во времена СССР. Поэтому модернизация оборудования постепенно становится все более распространенной мерой повышения конкурентоспособности в российской промышленности. Если в 1998 г. ее упоминали 19% предприятий, то в 2008 г. – 48%.

А вот инновационный путь роста конкурентоспособности – создание и выпуск новой продукции – становится менее популярным в российской промышленности. В 2008 г. его назвали только 51% предприятий – после 61% в 2006 г. Реже этот фактор упоминался только в далеком 1996 г. (24%).

Конкурентоспособность: цена и качество российской продукции

В 2008 г. ИЭПП продолжил мониторинг конкурентоспособности продукции российской обрабатывающей промышленности, основанный на прямых оценках руководителями предприятий цены и качества выпускаемой ими продукции по отношению к

цене и качеству присутствующего на их рынках сбыта и конкурирующего с ними импорта. Впервые такой опрос был проведен в апреле 2007 г., те же вопросы задавались тем же предприятиям в мае 2008 г.

Как показали оба опроса, значительная часть российской промышленности «свободна» от конкуренции с импортом и соответственно от его влияния. В 2007 г. таких предприятий было 33% (без учета электроэнергетики и топливной промышленности), в 2008 г. – только 26%. Но явные (положительные или отрицательные – другой вопрос) изменения налицо: импорт определенно увеличил свое присутствие на рынках сбыта наших предприятий. Причиной этого стал не только бурный рост импорта в Россию, но и переход отечественной промышленности на новую продукцию, которая уже сопоставима с той, что ввозится в страну.

Аналогичная тенденция наблюдается и во всех отраслях (по ОКОНХ) обрабатывающей промышленности. Однако масштабы изменений существенно различаются (см. рис. 27).

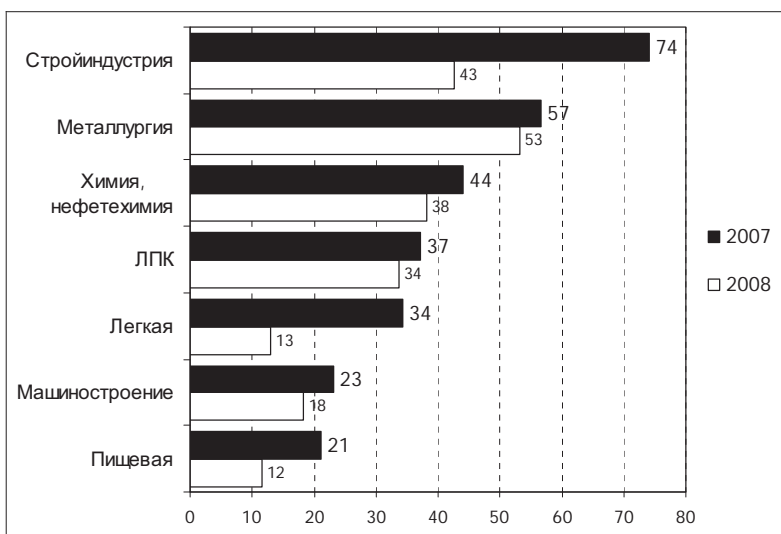


Рис. 27. Доля рынков в отраслях (ОКОНХ) без конкуренции с импортом, %

Наибольших «успехов» импорт добился на рынках стройматериалов, где неконкурирующая с ним доля снизилась за год с 74 до 43%. В результате промышленность стройматериалов уступила первое место в рейтинге свободных от влияния импорта отраслей металлургии. В этой отрасли (как и в большинстве других) импорт тоже увеличил свое присутствие, но незначительно (на 3–6 пунктов). На втором месте по масштабам изменения присутствия конкурирующего импорта оказалась легкая промышленность. В 2008 г. с импортом не конкурируют уже только 13% предприятий отрасли, тогда как в 2007 г. их было 34%. На 9 пунктов увеличил свое конкурирующее присутствие импорт в пищевой промышленности.

Если российские предприятия признают свою продукцию сопоставимой с присутствующим на их рынках сбыта импортом (в этом случае импорт является конкурирующим), то цены и качество российских товаров могут как превосходить цены и качество импортных, так и уступать им.

Сопоставимо сейчас по качеству с импортом около 53% российской продукции, сталкивающейся с ним на рынках сбыта (в этом случае за 100% берутся рынки, где имеется конкурирующий импорт). Аналогичные результаты были получены и в 2007 г. То есть российская промышленность смогла в целом удержать качественный паритет со все более масштабно проникающим к нам импортом. А баланс (качество импорта выше минус качество импорта ниже) даже улучшился с 29 до 23 пунктов.

Лидирующие позиции по доле продукции одинакового качества сохранила пищевая промышленность (74% предприятий считают свою продукцию сопоставимой по качеству с конкурирующим импортом, в 2007 г. – 87%). На втором месте осталась металлургия (66%, 2007 г. – 64%). На третье вышла химия и нефтехимия (57%, в 2007 г. – 36%). До 12% (после 9%) увеличилась доля российских предприятий, считающих качество выпускаемой ими продукции выше качества конкурирующего импорта. Лидером по качественному превосходству осталась промышленность строительных материалов (46%), аутсайдером – машиностроение, где только 5% заводов рискнули оценить качество своей продукции выше качества конкурирующего импорта. И, наоборот, 43% машиностроительных предприятий признали качественное превосходство импорта (в 2007 г. – 42%). Так пессимистично качество своей продукции не оценили ни в одной из отраслей. Чуть лучше оценки в лесопромышленном комплексе (40% признали качественное превосходство импорта) и в химии и нефтехимии (34%).

Импорт перестал (как это было в 2007 г.) стоять в целом по всем рынкам одинаково с отечественной продукцией. Год назад в целом по конкурентным с импортом рынкам обрабатывающих отраслей сложился примерный паритет: на 37% рынков цены импорта были выше, на 35% – ниже цен российских товаров. 28% отечественных предприятий считали свои цены примерно равными ценам конкурирующего импорта. В 2008 г. 42% конкурирующего импорта стоит дороже отечественной продукции, 27% – дешевле. 31% российских предприятий считают, что их продукция стоит столько же, сколько и импортная. Но в легкой отрасли и промышленности строительных материалов ценовой баланс складывается не в пользу отечественного производителя: там конкурирующая импортная продукция стоит дешевле отечественной. Причем – достаточно часто.

Совместный анализ соотношения цен и качества показал, что российская промышленность не утратила за год своих конкурентных преимуществ, а с учетом растущего проникновения импорта (или, если угодно, масштабов столкновения с импортом) – даже укрепила их.

Во-первых, на 16% рынков импорт сейчас неконкурентоспособен в силу того, что его цены выше или равны ценам отечественной продукции при таком же или более низком качестве ввозимых товаров. Год назад их было 10%. Особенно много стало таких рынков в 2008 г. в пищевой промышленности (59% после 17% в 2007 г.). В других секторах масштабы изменений гораздо скромнее, но тоже положительны для отечественного производителя. И только, пожалуй, машиностроение и леспром остались здесь на прежних позициях.

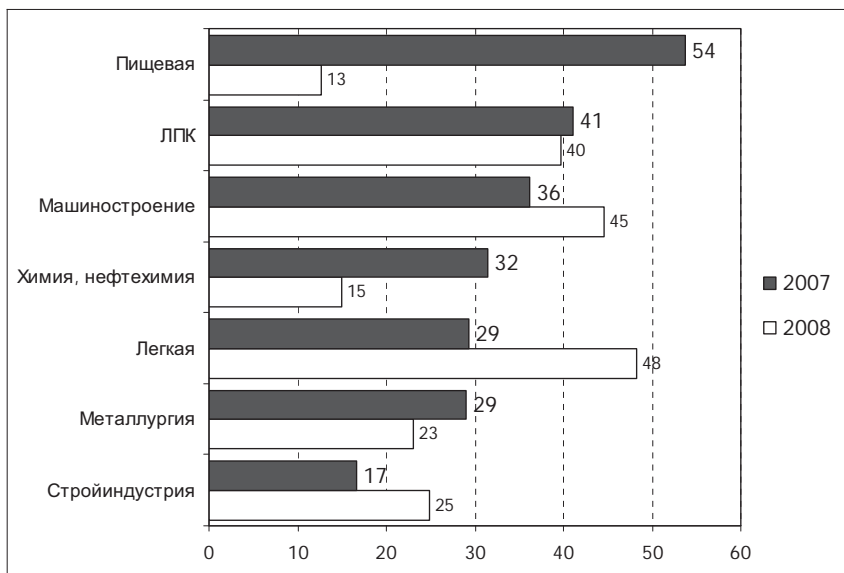


Рис. 28. Доля рынков в отраслях (ОКОНХ), где импорт конкурирует с отечественной продукцией на равных, %

Во-вторых, российской промышленности удалось сохранить в течение года долю рынков с корректным (адекватным) соотношением цен и качества отечественных товаров и ввезенных из-за рубежа. То есть более высокое качество импорта там сочетается с более высокой его ценой, равное – с равной ценой и более низкое – с меньшей относительно российских товаров ценой. На таких рынках отечественные товары конкурируют (по соотношению «цена/качество») с импортом на равных. Как и в прошлом году, подобных рынков у нас в целом по промышленности имеется 36%. Но если в 2007 г. лидером по равной конкуренции среди отраслей была пищевая промышленность, то теперь на первое место вышла легкая (см. рис. 28). Для последней отрасли это является несомненным успехом в условиях самого масштабного расширения конкурирующего импорта.

В-третьих, масштабы неконкурентоспособности в российской промышленности остались в целом прежние. Как и год назад, 22% российских предприятий признали, что по соотношению «цена/качество» их продукция уступает импортной. Однако по секторам ситуация не однозначна (см. рис. 29). Если легкой, машиностроительной и металлургической отраслям удалось удержать или даже снизить масштабы своей неконкурентоспособности, то леспром, пищевая и химическая отрасли, а также стройиндустрия здесь проиграли импорту. Особенно сложно пришлось промышленности стройматериалов, где неконкурентоспособность возросла за год на 13 пунктов.

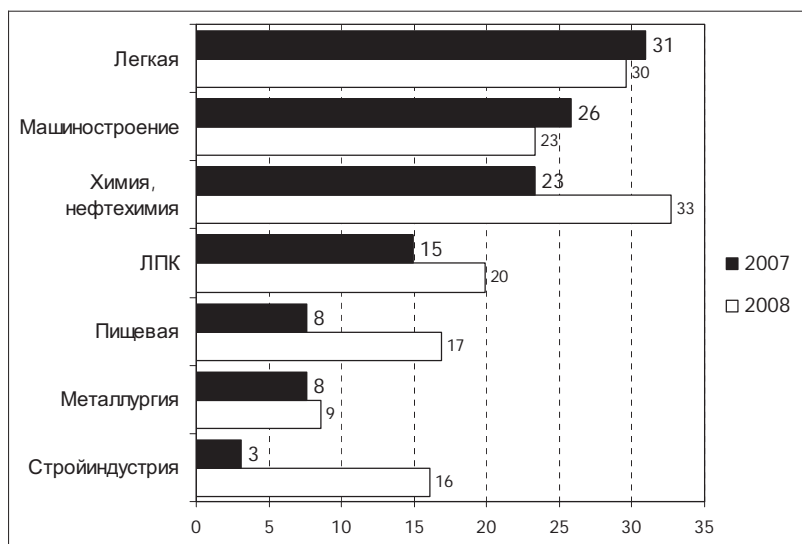


Рис. 29. Доля рынков в отраслях (ОКОНХ), где отечественная продукция неконкурентоспособна, %

В итоге, по оценкам предприятий, конкурентоспособно по отношению к импорту по-прежнему 78% продукции отечественной обрабатывающей промышленности. В эти 78% входят рынки, где просто нет импорта, где импорт неконкурентоспособен по соотношению «цена/качество» и где конкуренция с импортом идет на равных. По отраслям доля таких рынков составляет в 2008 г. от 67% в химии и нефтехимии и до 91% в металлургии. Но структура конкурентоспособности (и поэтому «защищенность» предприятий) в отраслях различна (см. рис. 30). Наиболее «защищены» от импорта позиции российских предприятий на тех рынках, где импорт присутствует, но по соотношению «цена/качество» неконкурентоспособен по отношению к отечественной продукции. По этому критерию наиболее предпочтительны позиции российской пищевой промышленности, где 59% предприятий превосходят конкурирующий импорт. Другие отрасли так «защищены» гораздо меньше (7–16%). Более уязвимы позиции российских предприятий, если им приходится на равных конкурировать с импортом. Ведь в будущем чаша весов может склониться в сторону импорта. Однако борьба на равных говорит о том, что российские предприятия готовы и способны отстаивать свои позиции. А вот отсутствие конкуренции с импортом наиболее опасно для российской промышленности. Такая «легкая жизнь» может скоро закончиться, и неизвестно, смогут ли предприятия без опыта борьбы с импортом удержаться на конкурентном рынке.

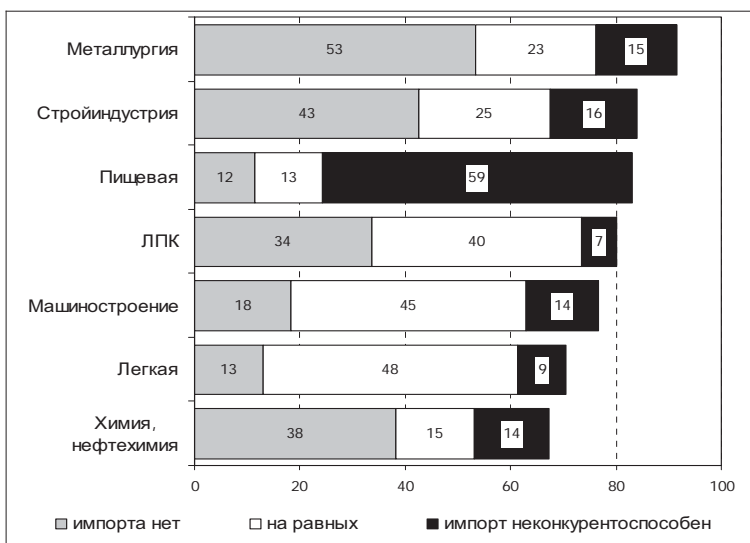


Рис. 30. Доля рынков в отраслях промышленности в 2008 г., где импорта либо нет, либо он конкурирует с отечественной продукцией на равных, либо неконкурентоспособен, %

3.2.4. Кадры и производительность труда

Причины и последствия кадрового голода в российской промышленности

Несмотря на очевидное замедление роста спроса и выпуска, российской промышленности по-прежнему не хватает работников. В III квартале 2008 г. о недостаточном количестве персонала в связи с ожидаемыми изменениями спроса сообщили 26% предприятий, в IV квартале – 25%. Самый большой кадровый дефицит в середине 2008 г. имел место в легкой промышленности, где 56% предприятий не хватает персонала. В других отраслях ситуация была гораздо лучше: в машиностроении работников не хватает 28% заводов, в стройиндустрии – 27%, в пищевой – 23% предприятий.

В целом (в среднем) ситуация в 2008 г. с кадровой обеспеченностью промышленного роста на российских предприятиях ухудшилась (см. табл. 30). Почти во всех отраслях возросла доля предприятий с нехваткой квалифицированных работников. И только промышленности строительных материалов и лесопромышленному комплексу удалось приостановить обострение кадрового голода в текущем году. Относительно благополучно выглядит положение лишь в пищевой и металлургической отраслях, но и там 2008 г. выдался самым неблагоприятным за 13 лет мониторинга.

**Доля предприятий с недостаточным количеством работников в отраслях
(среднегодовые данные, % к числу ответивших)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Металлургия	4	3	3	6	3	3	2	8	5	6	6	7	8
Химическая и нефтехимическая	2	4	7	5	10	10	6	10	6	10	7	10	13
Машиностроение	13	9	6	12	25	22	17	18	19	18	21	27	32
Леспром	6	4	4	6	9	8	7	8	7	9	10	20	18
Стройматериалы	6	5	4	10	13	12	14	14	18	13	18	32	31
Легкая	6	9	13	15	28	30	28	28	41	26	41	55	59
Пищевая	2	2	2	4	7	5	2	7	7	4	6	8	11

Источник: конъюнктурные (1996–2008 гг.) опросы ИЭПП.

Как показывает мониторинг ИЭПП, в 2008 г. предприятиям стало сложнее находить новых работников трех из четырех основных категорий. Если в 2007 г. особых помех при найме неквалифицированных рабочих не было у 70% предприятий, то теперь – только у 56%. Аналогичные изменения произошли в категории квалифицированных рабочих (без проблем в 2007 г. их находили 29%, в 2008 г. – 22%) и ИТР и служащих (в 2007 г. – 40%, в 2008 г. – 30%). А вот беспроблемность найма руководителей осталась на прежнем 30%-м уровне. Таким образом, в 2008 г. явным лидером по сложности найма стали квалифицированные рабочие (см. табл. 31).

Чувствуя сложную ситуацию с подготовкой и поиском квалифицированных рабочих, предприятия, подобно опытным военачальникам, начинают увеличивать их резервы. Если в 2007 г. такие «запасы» были у 9% производителей, то в 2008 г. появились уже у 13%. Похоже, мы снова можем получить эффект избыточной занятости, но теперь эти работники будут уже не балластом, а ценным ресурсом. Увеличились на предприятиях и резервы руководителей. Но поскольку дефицитность этой категории гораздо меньше, чем дефицитность обученных рабочих, говорить о целенаправленном создании их резерва предприятиями нет оснований.

Таблица 31

**Помехи найму основных категорий работников в промышленности
в 2007 и 2008 гг. (в % к числу ответивших)**

Помехи	Рабочие				ИТР и служащие		Руководители цехов, подразделений	
	неквалифициро- ванные		квалифициро- ванные		2007	2008	2007	2008
	2007	2008	2007	2008				
Особых помех нет	70	56	29	22	40	30	30	30
Есть резерв нужных работников	7	6	9	13	25	23	32	36
Нельзя сократить ненужных работников	4	3	1	1	8	8	2	2
Недостаток «свободных рук» в регионе	7	7	31	30	8	15	12	17
Нет выпуска специалистов из учебных заведений	1	1	30	32	19	18	12	8
Соискатели не обращаются к нам	1	1	5	6	4	2	6	3
Низкая зарплата на предприятии	17	20	45	49	32	39	24	24
Тяжелые условия труда на предприятии	12	15	13	13	5	1	4	1
Не устраивают квалификация, стаж, возраст соискателей	13	11	26	15	22	13	16	8
Налогообложение предприятия и налоговые преимущества соседей	2	1	5	1	4	1	3	1
Другое	0	2	3	0	1	0	1	1

Источник: Мартовский (2007) и июльский (2008) опросы ИЭПП.

Основной помехой найма работников остается, как и год назад, низкая заработная плата. Ее распространенность за год возросла по трем категориям работников из четырех (только при найме руководителей эта помеха сохранила прошлогодние масштабы). При найме квалифицированных рабочих низкая зарплата мешает уже половине предприятий. Особенно сильно сейчас препятствует это обстоятельство поиску рабочих в машиностроении и легкой промышленности (см. *табл. 32*). На третьем месте находится химическая отрасль, но по сравнению с предыдущим годом здесь наметился явный прогресс. Для других категорий работников эта помеха упоминается реже на 10 пунктов (ИТР и служащие), на 25 пунктов (руководители цехов и подразделений) и на 30 пунктов (неквалифицированные рабочие). Но во всех случаях она является самой часто упоминаемой.

Таблица 32

**Частота упоминания низкой заработной платы как помехи найму
квалифицированных рабочих и специалистов в отраслях
в 2007 и 2008 гг. (% к числу ответивших)**

Отрасли	Квалифицированные рабочие		ИТР и служащие	
	2007	2008	2007	2008
Металлургия	43	17	32	13
Химическая	68	46	42	42
Машиностроение	45	59	33	44
Леспром	35	43	24	35
Стройматериалы	34	35	23	34
Легкая	44	49	36	44
Пищевая	31	40	29	39

Источник: Мартовский (2007) и июльский (2008) опросы ИЭПП.

Недостаточный выпуск специалистов средними и высшими учебными заведениями считается в промышленности второй по значимости помехой найму квалифицированных работников. Но за год ее распространенность не изменилась, что, конечно, является плюсом для растущей экономики с развалившейся системой среднего специального и девальвированной системой высшего образования. Однако немалую роль в этом, похоже, сыграло снижение требований к кандидатам со стороны предприятий. Помеха «не устраивают квалификация, стаж, возраст соискателей» стала упоминаться в российской промышленности почти в 2 раза реже. Маловероятно, конечно, что такие изменения произошли за год среди посетителей отделов кадров наших заводов.

Недостаток свободных рук в регионе оказался в итоговом рейтинге помех на третьем месте. Эта в каком-то смысле демографическая проблема особенно часто упоминается для категории квалифицированных рабочих. И в 2 раза реже – для ИТР, служащих и руководителей.

Ситуация с ненужным кадровым балластом в промышленности за год не изменилась. Как и раньше, это обстоятельство почти не мешает предприятиям нанимать (или пытаться нанимать) новых работников. Если где и есть проблемы, так это только с ИТР и служащими, которых не могут сократить по-прежнему 8% предприятий.

Российская промышленность, как показывают результаты 13-летнего мониторинга, впервые столкнулась с дефицитом кадров еще в 2000 г. И все последующие годы была вынуждена в той или иной степени считаться с этим ограничением. Такая длинная история кадрового голода позволила предприятиям отработать стратегии поведения и в достаточной мере оценить его последствия.

Самым массовым последствием кадрового голода в российской промышленности стало снижение качества выпускаемой продукции. Об этом заявила половина предпринимателей (см. *рис. 31*). Особенно больших масштабов это явление достигло в промышленности строительных материалов (65% предприятий) и в машиностроении (59%). Наиболее катастрофична ситуация в стройиндустрии, где снижение качества продукции в 3–4 раза «обгоняет» другие последствия кадрового голода. На втором месте в отрасли стоит рост зарплат, но он упоминается лишь 19% руководителей предприятий, производящих стройматериалы. Меньше всего страдает качество при нехватке кадров в пищевой промышленности, где только 23% предприятий указали на такое последствие. В этой отрасли предприятия чаще идут на увеличение зарплат, чем на снижение качества выпускаемой продукции. Это, конечно, отрадный факт для населения. Да и проблема кадрового дефицита в этой отрасли минимальна (см. *табл. 30*).

На втором месте оказалась невозможность увеличить выпуск даже при наличии заказов. Такое следствие дефицита кадров зарегистрировано более чем на трети предприятий. Безусловным лидером по этому последствию оказалось машиностроение, где выпуск сдерживается в этом случае половиной заводов. Чуть лучше реагируют предприятия легкой промышленности, рост производства которых тормозится только на трети предприятий отрасли.

Четверть предприятий российской промышленности вынуждена сокращать объемы производства из-за нехватки кадров. Речь в этом случае идет именно о сокращении, а не о невозможности увеличения выпуска. Подобная реакция на кадровый голод примерно одинаково распространена в отраслях, за исключением легкой промышленности, где она является самой массовой (48%) и даже превосходит снижение качества продукции (45%).

Инвестиционные мероприятия как ответ на проблему кадрового голода могут позволить себе только 15% предприятий. Они предпочитают закупать более производительное оборудование. В машиностроении подобная реакция доходит до 23%, другие отрасли в этом смысле значительно отстают.

Таким образом, главным (наиболее распространенным) следствием нехватки кадров в российской промышленности является снижение качества выпускаемой продукции (49%), а не сдерживание роста выпуска (36%). Но кадровый дефицит оказывает и более серьезное негативное действие на производство промышленной продукции: 26% предприятий вынуждены сокращать производство по этой причине. В итоге (и без учета повторного счета) негативное воздействие нехватки кадров на динамику выпуска сказывается на 53% предприятий.

Активное противодействие кадровому голоду (рост производительности труда, модернизация оборудования, закупка более производительного оборудования) могут позволить себе в итоге (и опять же без повторного счета) только 19% российских промышленных предприятий. Баланс явно не в пользу создания конкурентоспособной инновационной экономики.

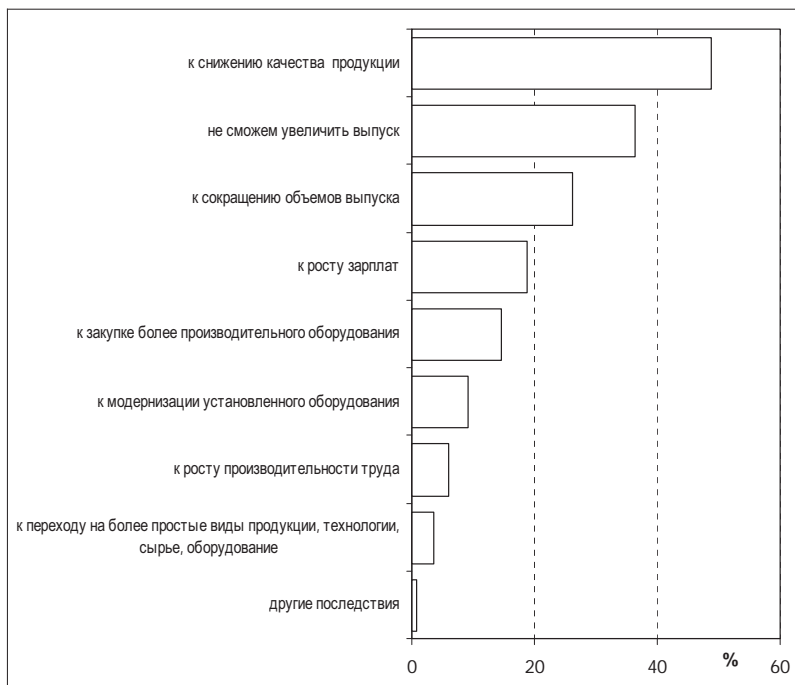


Рис. 31. Оценка предприятиями последствий нехватки кадров в российской промышленности (% к числу ответивших)

Производительность труда

В своем выступлении на заседании Государственной Думы Российской Федерации 8 мая 2008 г. В.В. Путин только одну проблему назвал большой и упомянул ее самой первой. Эта проблема – производительность труда. Такие приоритеты нового главы правительства, пристальное внимание экспертов и малые успехи в этой области позволяют назвать производительность труда одной из основных бед России в современных условиях.

Однако призывы властей и внимание экспертов – это одна сторона медали. Вторая сторона – отношение к производительности труда предприятий, которые, собственно, и должны, по мнению правительства, ее повысить. Но хотят ли предприятия повысить производительность труда своих работников? Нужно ли это самим предприятиям? Ответы на эти вопросы могут пролить свет на проблему роста производительности труда совсем с другой стороны.

Регулярные панельные опросы руководителей промышленных предприятий позволяют получить представление об отношении к проблеме производительности труда самих предприятий. Причем по некоторым вопросам – в режиме достаточно длительного (для пореформенного развития российской экономики) мониторинга и с учетом факторов, которые можно отследить только через опросы.

Производительность труда в российской промышленности устраивает в 2008 г. 68% предприятий, и только 25% производителей оценивает ее как «ниже нормы». Таким образом, только четверть предприятий в российской промышленности солидарна здесь с позицией сторонних наблюдателей. Самый высокий уровень недовлетворенности зарегистрирован в лесопромышленном комплексе (35%) и в машиностроении (33%). Лидером же рейтинга по удовлетворенности производительностью труда оказалась химия и нефтехимия (88%). Второе место делят пищевая отрасль (73%), промышленность стройматериалов (72%) и металлургия (70%). Замыкает рейтинг легкая промышленность, но даже в ней более половины (53%) предприятий считают свою производительность труда нормальной (см. *рис. 32*). В такой ситуации рассчитывать на то, что российские предприятия активно откликнутся на призывы властей увеличить производительность труда, достаточно сложно.

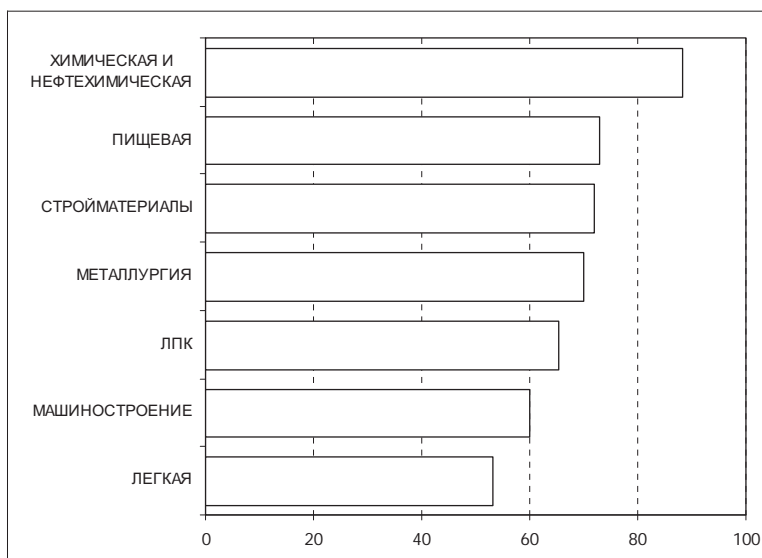


Рис. 32. Доля предприятий в отраслях с нормальной производительностью труда в 2008 г., %

Вопросы о планах изменения выпуска и планах изменения численности занятых, которые входят в состав европейской гармонизированной конъюнктурной анкеты и задаются респондентам панели ИЭПП с 1993 г., позволяют оценить намерения промышленных предприятий в области производительности труда за 16 лет экономических реформ. Результаты расчетов по матрицам сопряженности дают две основные характеристики этих намерений: долю предприятий, которые планируют увеличить производительность труда в ближайшие месяцы, и долю предприятий, намеренных оставить ее без изменений.

Первые результаты (см. рис. 33) говорят о том, что основная часть российских промышленных предприятий предпочитает менять выпуск и занятость в одном направлении, т.е. оставлять производительность труда без изменений. Доля таких предприятий за время мониторинга колебалась в интервале от 48 до 77% и составляла в среднем 60%.

То есть всегда основная часть российских промышленных предприятий предпочитала не планировать изменение производительности труда. Хотя точнее будет сказать так: большинство российских предприятий планировали такие изменения выпуска и занятости, которые приводили бы к сохранению сложившейся у них производительности труда. И только три раза ежеквартальный мониторинг намерений предприятий показывал снижение намерений сохранить производительность до 48–50%, т.е. до такого уровня, когда намерений увеличить производительность труда могло стать в российской промышленности больше. Но такого, увы, не произошло. Тогда намерения увеличить производительность труда лишь достигли своих максимальных значений (45–46%).

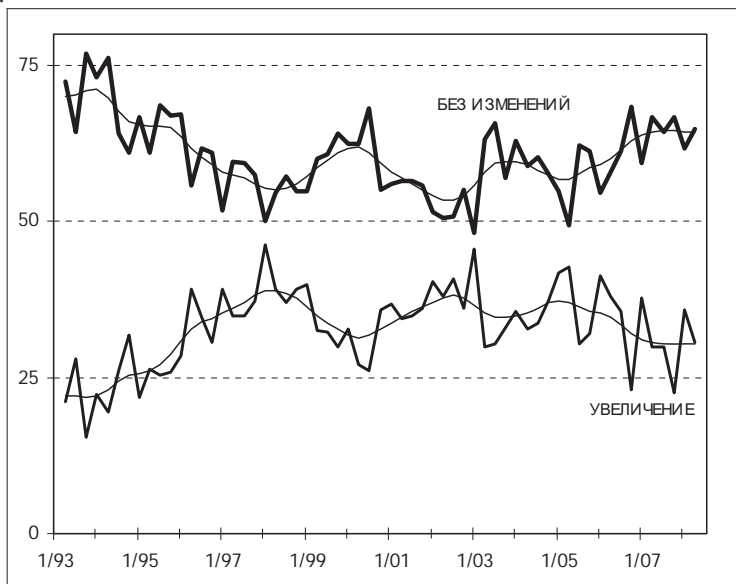


Рис. 33. Доля предприятий, предполагающих изменение производительности труда, 1993–2008 гг., %

Намерения изменить-сохранить производительность труда имели в российской промышленности определенную динамику. Первый период, начавшийся, судя по всему, со стартом экономических реформ, закончился в начале 1998 г. – за несколько месяцев до дефолта. Сначала он характеризовался высоким уровнем желания сохранить сложившуюся производительность труда и соответственно низким – ее увеличить. В конце 1993 г. – начале 1994 г. доля предприятий, намеревавшихся не менять производительность, достигала 76%, а желавших ее увеличить было только 16–19%. Но такое (не

очень благоприятное) соотношение планов предприятий стало постепенно меняться в лучшую сторону, и к началу 1998 г. распространенность намерений увеличить производительность труда достигла 46%. А в среднем за 1998 г. доля таких намерений составляла 40%. Оба результата 1998 г. являются абсолютными рекордами: первый – для квартальной динамики, второй – для годовой. Таким образом, в преддверии дефолта 1998 г. больше всего российских промышленных предприятий были готовы повышать производительность труда. Особенно велика была такая готовность в металлургической и химической отраслях (см. рис. 34). На другом полюсе этого рейтинга 1998 г. находятся легкая и пищевая промышленности, готовность которых повышать производительность была тогда почти в 2 раза меньше, чем у лидера..

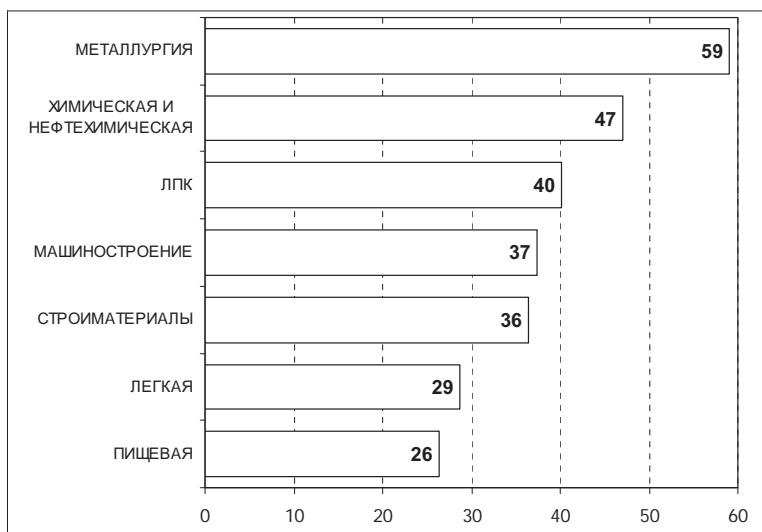


Рис. 34. Доля предприятий в отраслях в 1998 г., намеренных увеличить производительность труда, %

Таким образом, тяжелейшие условия предефолтного развития российской промышленности (жесточайшие спросовые ограничения, неплатежи, бартер, разрекламированная конкуренция с импортом и прочие уже забываемые особенности 90-х) все-таки заставляли предприятия планировать увеличение производительности труда. По крайней мере – до I квартала 1998 г. Еще два замера намерений предприятий (апрель и июль 1998 г.), хронологически предшествовавшие дефолту, показали уже снижение намерений увеличить производительность до 37% при увеличении намерений сохранить производительность до 50%. Хотя никаких очевидных причин для этого тогда не было: платежеспособный спрос и выпуск продолжали падать, их прогнозы продолжали ухудшаться. Очевидных резких изменений экономической ситуации в России тоже не предвиделось.

Получается, что предприятия готовы были бороться за рост производительности труда только до I квартала 1998 г. Затем такое желание у них пропало, скорее всего, по

той причине, что они поняли бесперспективность этого в сложившихся на тот момент экономических условиях.

Дефолт вывел российскую промышленность из кризиса и ... снизил потребность предприятий в увеличении производительности труда. Первые последствия (положительные) дефолта российская промышленность ощутила только в ноябре – декабре 1998 г. Тогда темпы снижения спроса замедлились, прогнозы изменения показателей стали улучшаться. Однако общие панические настроения (обвал рубля, крах банковской системы, снижение жизненного уровня населения) не позволяли еще промышленным предприятиям (и не только им) во всей полноте оценить последствия дефолта. Поэтому принципиальных подвижек в планах изменения производительности труда в конце 1998 г. – начале 1999 г. не произошло: готовность увеличить производительность осталась в интервале 37–39% (как и в предыдущие три квартала). Но уже во II и III кварталах 1999 г. склонность к повышению производительности снизилась до 32%, а в III квартале 2000 г. она достигла 26%, что стало абсолютным минимумом 10-летнего периода (с января 1996 г. по июль 2006 г.). Очевидно, что причиной такого ослабления намерений увеличивать производительность труда стало принципиальное изменение динамики и характера промышленного роста после дефолта. К этому моменту в промышленности произошли не только изменения в развитии основных показателей, изменилось также отношение предприятий к своему положению на рынке. Они убедились в устойчивости тенденции промышленного роста и в нормальном (небартерном) его характере. О таком переломе в сознании российских предприятий свидетельствует и изменение политики управления запасами готовой продукции: если ранее производители при первой возможности старались минимизировать свои накопления, то в 2000 г. они перешли к управляемому поддержанию излишков готовой продукции, что позволяло быстро и без производственной штурмовщины удовлетворять новых заказчиков. В таких условиях потребность в увеличении производительности труда снизилась.

В целом по промышленности в 2000 г. этот показатель составлял только 30%, т.е. лишь 30% предприятий планировали тогда такое изменение выпуска и занятости, которое могло обеспечить рост производительности труда. А 62% предприятий предпочитали оставить ее без изменений. В 2000 г. готовность увеличивать производительность труда снизилась во всех отраслях российской промышленности. В результате 2000 г. стал одним из худших с точки зрения намерений предприятий увеличить производительность труда (см. *рис. 35*).

Однако динамика спроса и выпуска в 2001–2002 гг. вновь заставила предприятия озаботиться проблемой производительности труда. В этот период темпы роста продаж и производства снизились до худших для всего последефолтного периода значений. А намерения увеличить производительность возросли к концу 2002 г. до 46% (как и в начале 1998 г.). Среднегодовой результат 2002 г. показал существование планов увеличения производительности у 39% российских промышленных предприятий, что лишь на 1 п.п. уступает результату 1998 г. и является рекордом последефолтного периода.

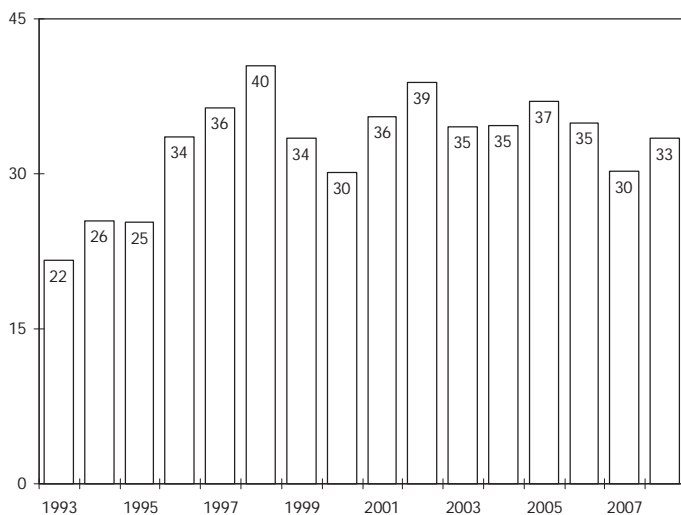


Рис. 35. Доля предприятий, предполагающих рост производительности труда, среднегодовые данные, %

Период 2003–2004 гг. вновь позволил российским предприятиям «забыть» о необходимости повышать производительность труда. Увеличение темпов роста продаж и выпуска при хорошей обеспеченности запасами готовой продукции сократили распространенность планов роста производительности труда в промышленности до 30–37%, а среднегодовые показатели – до 35%. Последним «благоприятным» для роста производительности труда оказался 2005 г. Тогда уровень намерений увеличить ее возрос в 1-м полугодии до 42–43%, а средний результат года составил 37%, что вывело 2005 г. на третье место после 1998 и 2002 гг.

Последние годы (2007 и 2008 гг.) оказались самыми неудачными для планов повышения производительности труда. В 2007 г. склонность предприятий к ее повышению опустилась до 30% (минимум последефолтного периода), в 2008 г. составила 33% (второе место «снизу» последефолтного периода). Предприятиям опять явно ни к чему увеличивать производительность труда.

Отраслевой анализ намерений увеличить производительность труда показал, что лидером в этой сфере чаще было машиностроение (см. рис. 36). Только в 1996 г. эта отрасль значительно уступила легкой и пищевой промышленности. Но сейчас намерение увеличить производительность труда и в машиностроении зарегистрировано только у 28% предприятий, тогда как в 2002 г. этот показатель поднимался (в среднегодовом исчислении) до 41%. Основная часть машиностроительных заводов всегда планировала такое изменение выпуска и занятости, которое предполагало сохранение сложившегося уровня производительности. В 1-м полугодии 2008 г. доля таких намерений достигла в отрасли 71%, что является абсолютным рекордом 14-летнего мониторинга. Иными словами, машиностроение сейчас как никогда настроено не менять отраслевую производительность. Впрочем, аналогичные масштабы (70%) намерений «законсервировать» си-

туацию зарегистрированы в 2008 г. и в легкой и пищевой отраслях. Но там результаты 2008 г. не являются рекордными: пищевая промышленность была более консервативна в 1993 г. (79%), легкая – в 1997 г. (76%).

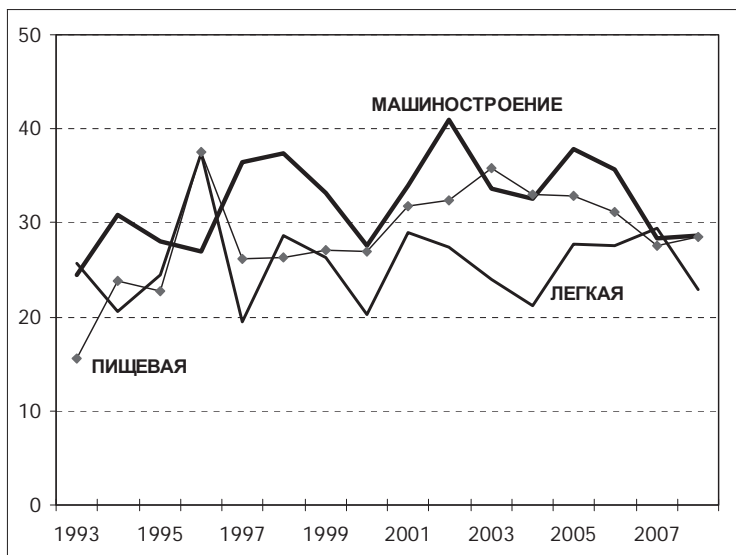


Рис. 36. Доля предприятий в отраслях, предполагающих рост производительности труда, среднегодовые данные, %

В машиностроении, легкой и пищевой отраслях, как показывают расчеты, сейчас больше всего предприятий, не намеренных изменять производительность труда (см. рис. 37). Во втором эшелоне находятся лесопромышленный комплекс и металлургия (распространенность таких планов там 59%), в третьем – промышленность стройматериалов и химическая (49–50%). Таким образом, основные отрасли российской обрабатывающей промышленности (машиностроение, легкая и пищевая) сейчас в наименьшей степени готовы поддержать призывы правительства к увеличению производительности труда.

Мониторинг конкуренции, начатый ИЭПП в 1995 г., позволяет рассчитать склонность к увеличению производительности труда для предприятий, работающих в разных конкурентных условиях и для двух основных видов конкуренции (для конкуренции с российскими производителями и для конкуренции с производителями из дальнего зарубежья).

Как показывают расчеты, чаще всего и сильнее всего российские предприятия конкурируют между собой. Однако интенсивность внутрисероссийской конкуренции не влияет на готовность увеличивать производительность труда (см. рис. 38).

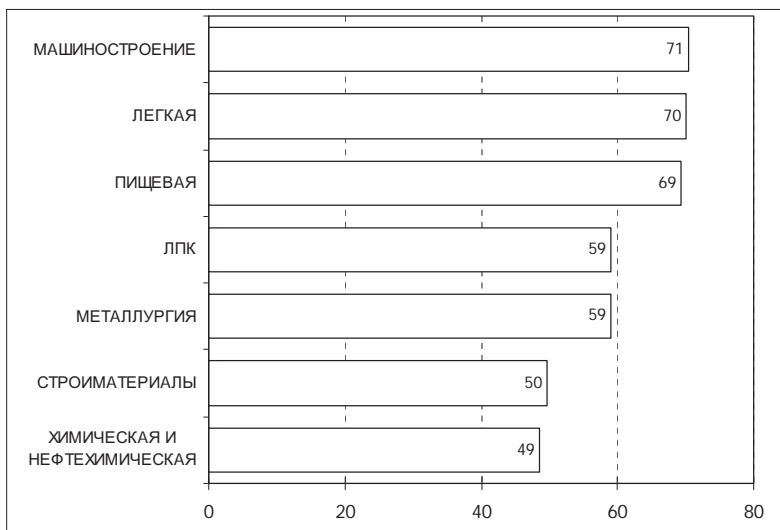


Рис. 37. Доля предприятий в отраслях в 2008 г., намеренных сохранить производительность труда, %

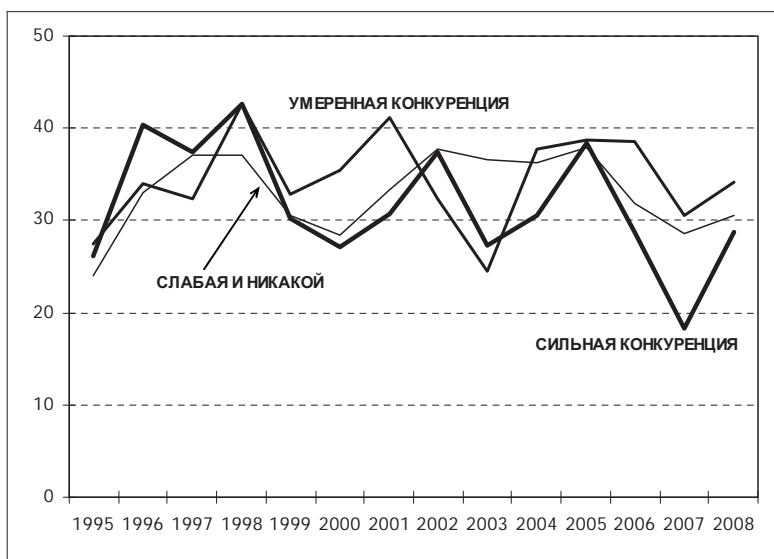


Рис. 38. Готовность увеличить производительность труда при разной интенсивности внутрироссийской конкуренции, %

Аналогичная картина складывается и для конкуренции с производителями из дальнего зарубежья (см. рис. 39).

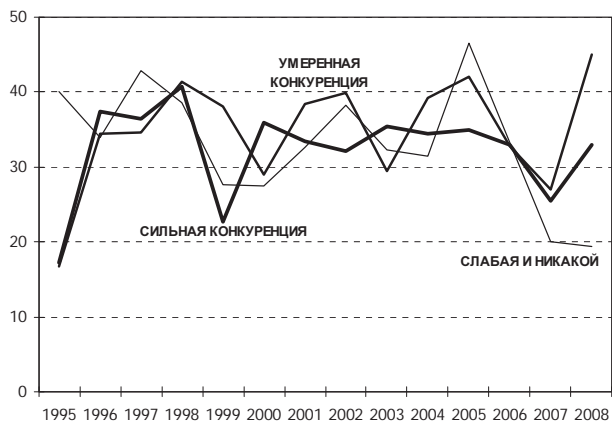


Рис. 39. Готовность увеличить производительность труда при разной интенсивности конкуренции с дальним зарубежьем, %

3.3. Ограничения экономического роста в промышленности накануне кризиса

В сентябре 2008 г. Лабораторией конъюнктурных опросов ИЭПП был проведен опрос российских промышленных предприятий с целью выявления препятствий для успешного экономического развития. В рамках опроса руководителям предприятий были заданы вопросы, которые касались оценки влияния различных факторов на развитие их предприятий. Факторы, потенциально сдерживающие развитие производства, были разделены на 3 группы: *ресурсные ограничения, административные ограничения и макроэкономические ограничения*. На сформулированные вопросы полностью или частично ответили руководители 545 предприятий. При этом на вопросы, касающиеся первой группы ограничений, ответило в среднем 97,7% респондентов, на вопросы, касающиеся второй группы, – 96,7%, а третьей – 97,4%.

Следует отметить, что опрос проводился в сентябре, т.е. в период, когда реальный сектор экономики в минимальной степени столкнулся с негативными эффектами глобального финансового кризиса. Очевидно, что под влиянием кризиса восприятие препятствий для развития производства стало быстро изменяться и к концу 2008 г., по-видимому, стало существенно отличным от того, что зафиксировали результаты опроса. Тем не менее анализ «предкризисных» ответов предприятий по-прежнему представляет существенный интерес: он отражает представления об ограничениях роста в промышленности, сложившихся к концу периода относительно успешного экономического развития 2000–2008 гг., и в каком-то смысле определяет структуру препятствий, сформировавшихся в рамках соответствующей модели развития (для которой были характерны высокие сырьевые цены, относительно доступное внешнее финансирование и растущее участие государства в экономической жизни).

Распределение ответов предприятий для каждой из включенных в опрос группы факторов показано на *рис. 40* и в *табл. 33*. На *рис. 41* представлен баланс (в %) ответов для каждой группы, т.е. разница между количеством предприятий, ответивших, что данный фактор является значительным препятствием для развития производства, и количеством предприятий, для которых этот фактор препятствием не является.

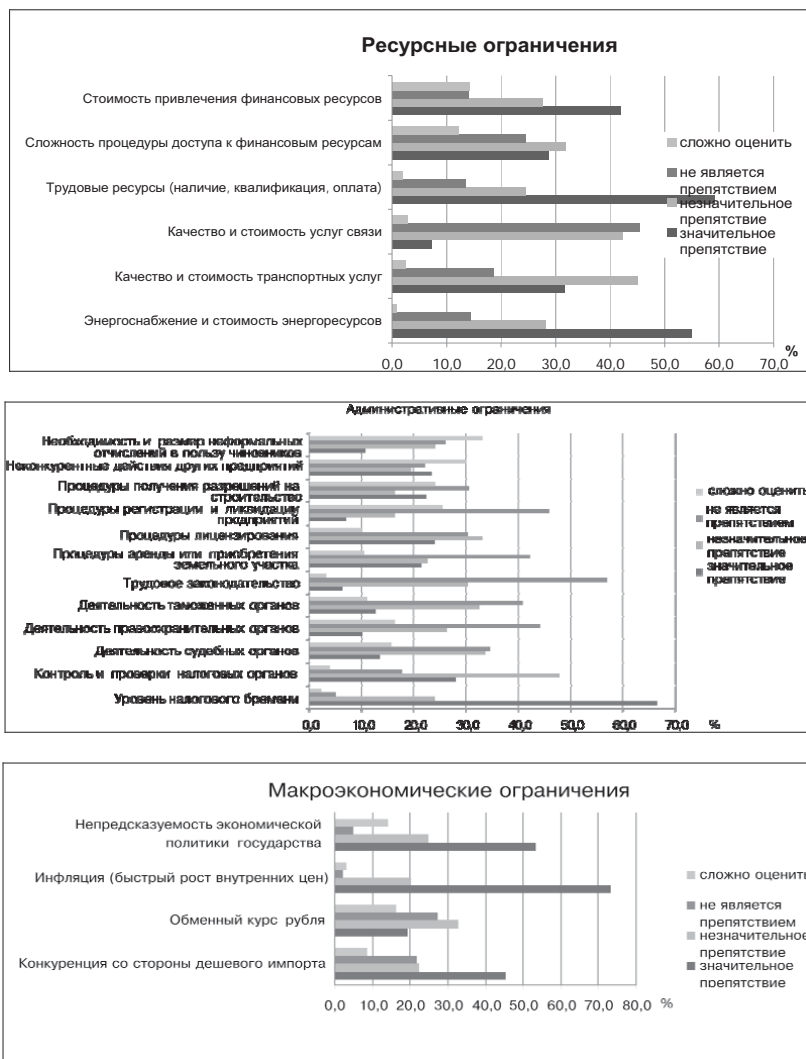


Рис. 40. Ограничения для развития производства, % от числа опрошенных предприятий

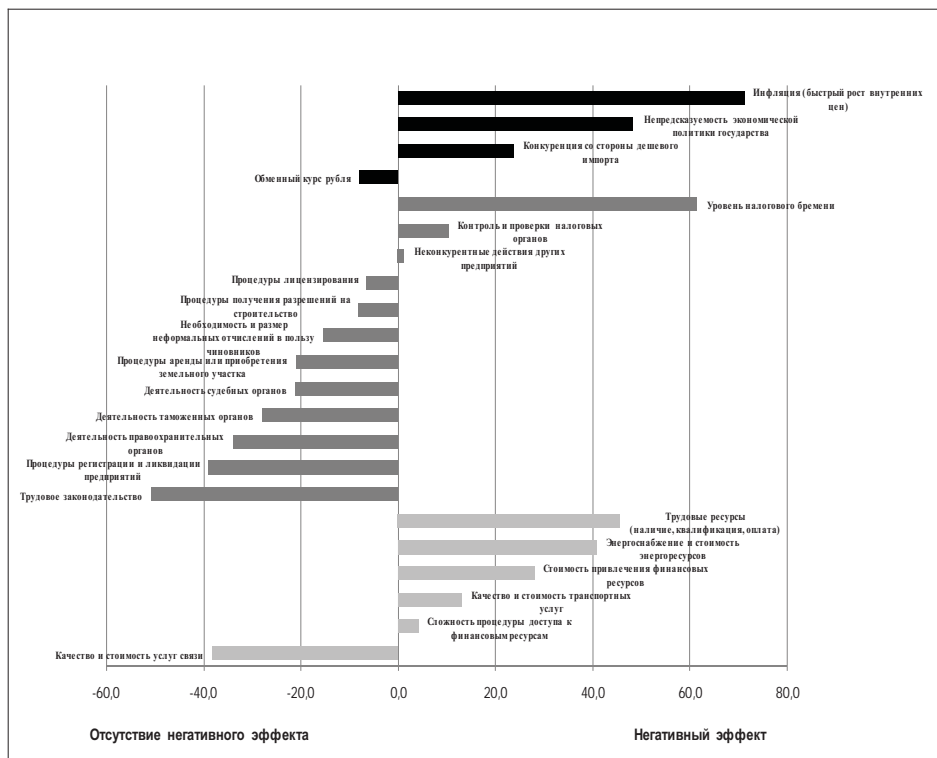


Рис. 41. Баланс ответов (разность ответов «значительное препятствие» и «не является препятствием») о серьезности препятствий для развития предприятий по отдельным компонентам, %

Таблица 33

Результаты опроса о влиянии ограничений на развитие производства

Насколько серьезным препятствием для развития предприятия сейчас являются	Распределение ответов по группам, % от выборки				% предприятий, ответивших на вопрос	
	значительное препятствие	незначительное препятствие	не является препятствием	сложно оценить		
1	2	3	4	5	6	7
Ресурсные ограничения	энергоснабжение и стоимость энергоресурсов	55,0	28,1	14,3	0,7	98,2
	качество и стоимость транспортных услуг	31,6	45,1	18,5	2,4	97,6
	качество и стоимость услуг связи	7,2	42,2	45,3	2,8	97,4
	трудовые ресурсы (наличие, квалификация, оплата)	59,1	24,6	13,4	1,8	98,9
	сложность процедуры доступа к финансовым ресурсам	28,6	31,7	24,4	12,1	96,9
	стоимость привлечения финансовых ресурсов	41,8	27,5	13,9	14,1	97,4

1	2	3	4	5	6	7
Административные ограничения	уровень налогового бремени	66,6	24,0	5,1	2,4	98,2
	контроль и проверки налоговых органов	28,1	47,9	17,8	4,0	97,8
	деятельность судебных органов	13,6	33,8	34,7	15,8	97,8
	деятельность правоохранительных органов	10,3	26,4	44,2	16,5	97,4
	деятельность таможенных органов	12,8	32,7	40,9	11,2	97,6
	трудовое законодательство	6,4	30,5	57,1	3,3	97,2
	процедуры аренды или приобретения земельного участка	21,5	22,8	42,4	10,6	97,2
	процедуры лицензирования	24,0	33,2	30,5	10,3	98,0
	процедуры регистрации и ликвидации предприятий	7,2	16,5	46,1	25,7	95,4
	процедуры получения разрешений на строительство	22,6	16,5	30,6	24,2	93,9
	неконкурентные действия других предприятий	23,5	19,6	22,2	30,1	95,4
	необходимость и размер неформальных отчислений в пользу чиновников	10,8	24,2	26,2	33,2	94,5
Макроэкономические ограничения	конкуренция со стороны дешевого импорта	45,3	22,4	21,7	8,4	97,8
	обменный курс рубля	19,4	32,8	27,3	16,1	95,8
	инфляция (быстрый рост внутренних цен)	73,4	20,2	2,2	3,1	98,9
	непредсказуемость экономической политики государства	53,2	25,0	5,0	14,1	97,2

В целом состояние хозяйственной среды в сентябре 2008 г. можно охарактеризовать как умеренно удовлетворительное. Из 16 факторов, включенных в опрос, 5 были названы как «значительные препятствия» для развития производства более чем половиной участвующих в опросе предприятий. Еще 7 факторов являются либо «значительным», либо «незначительным препятствием» для более половины предприятий в выборке. Только один фактор из 16 (действующее трудовое законодательство) вообще не является препятствием для развития для более чем половины выборки. Вместе с тем значимость трех разных групп факторов неодинакова: по мнению респондентов, ресурсные и макроэкономические ограничения сильнее сдерживают развитие предприятий, чем административные (институциональные) ограничения. Последний результат является в достаточной степени неожиданным. Традиционно принято считать, что именно институциональные ограничения, связанные с осуществлением государством своих регулирующих и контрольных функций, в наибольшей степени сдерживают развитие реального сектора российской экономики¹⁰.

Среди факторов первой группы, относящихся к *ресурсным ограничениям*, большинство являлось значительным препятствием для развития предприятий. Больше все-

¹⁰ Дашкеев В.В., Фрейнкман Л.М.. Россия в 2007 году: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации// Вопросы экономики. 2008. № 4. С. 75–93.

го руководителей предприятий беспокоила нехватка трудовых ресурсов – 59,1%¹¹ опрошенных назвали это «значительным препятствием», ограничивающим рост, 24,6% – «незначительным препятствием» и лишь перед 13,4% респондентов данная проблема не стояла. Следующим по значимости¹² ограничением роста большинством предприятий было названо энергоснабжение и стоимость энергоресурсов – 55,0 и 28,1% ответов характеризуют этот фактор как «значительное» и «незначительное препятствие» соответственно, только 14,3% предприятий не испытывали сложностей с энергоснабжением. Качество и стоимость транспортных услуг, стоимость привлечения финансовых ресурсов и сложность процедуры доступа к ним также сдерживали развитие производства на большинстве опрошенных предприятий, хотя для этих факторов разница ответов «значительное препятствие» и «не является препятствием» меньше, чем для первых двух. Также необходимо отметить, что значительная доля опрошенных затруднилась оценить влияние на свое производство стоимости привлечения финансовых ресурсов и сложности процедуры доступа к финансовым ресурсам (14,1 и 12,1% соответственно). Единственным фактором из группы ресурсных ограничений, который не являлся препятствием для развития большинства предприятий в сентябре 2008 г., оказалось качество и стоимость услуг связи.

В отличие от первой группы *административные ограничения* для большинства опрошенных предприятий не являлись серьезным препятствием. Главными ограничителями роста в этой группе выступали уровень налогового бремени и контроль и проверки налоговых органов. Доли предприятий, для которых первый из этих факторов являлся либо «значительным», либо «незначительным препятствием», равны 66,6 и 24,0% соответственно, лишь 5,1% опрошенных не оценивали уровень налогообложения как проблемный. Налоговые проверки сильно беспокоили несколько меньшее количество предприятий – 28,1%, но тем не менее практически половина (47,9%) ответов «незначительное препятствие» свидетельствует о том, что этот фактор также существенно сдерживал развитие. Следует обратить внимание на то, что гораздо большая значимость для предприятий препятствий, связанных с уровнем налогового бремени, по сравнению с проблемами налогового администрирования является неожиданной для данного опроса. Этот результат отличается от результатов более ранних опросов российских предприятий и поэтому, несомненно, требует дальнейшего наблюдения¹³. Возможность недавнего резкого улучшения качества налогового администрирования в экономике представляется нам довольно сомнительной.

¹¹ Статистическая значимость различий долей опрошенных, давших те или иные ответы на вопросы, касающиеся разных факторов, во всех случаях достаточно высока, если в тексте не оговаривается обратное. Использовался стандартный тест на равенство долей (test for the difference between two population proportions).

¹² Отметим, что статистическая значимость различий в разностях долей предприятий, ответивших «значительное препятствие» и ответивших «не является препятствием» применительно ко всевозможным парам факторов, в большинстве случаев также является высокой.

¹³ Например, в опросе ВЕЕПС (2005) число предприятий (60%), считавших налоговую администрацию препятствием для ведения бизнеса, было большим, чем число предприятий (54%), считавших таким препятствием уровень налоговых ставок (см. *табл. 38*). Доступные нам результаты международных сравнений, полученные по оценкам 2006 г., также указывают на относительное благополучие российской ситуации с налоговыми ставками по сравнению со сложностью и трудоемкостью налогового администрирования (Paying Taxes 2008. The Global Picture. The World Bank and PricewaterhouseCoopers. 2007).

Остальные административные ограничения большая часть опрошенных руководителей не считала серьезными препятствиями для развития своих предприятий. Наиболее благополучными в этом плане являются административные процедуры, отражающие состояние трудового законодательства, и процедуры регистрации и ликвидации предприятий. Всего 6,4 и 7,2% предприятий соответственно сталкивались с серьезными проблемами, обусловленными влиянием этих факторов, напротив, 57,1 и 46,1% опрошенных не испытывали в этих сферах никаких затруднений. Вместе с тем необходимо отметить, что неожиданно большая доля руководителей предприятий затруднилась дать в опросе оценку влияния на производство многих административных факторов, таких, как необходимость делать неформальные отчисления в пользу чиновников (33,2% ответов), неконкурентные действия других предприятий (30,1%), процедуры регистрации и ликвидации предприятий (25,7%), получение разрешения на строительство (24,2%), деятельность правоохранительных (16,5%) и судебных органов (15,8%).

В группе *макроэкономических ограничений* на первом месте по негативному влиянию на развитие предприятий стоит инфляция: 73,4% опрошенных назвали быстрый рост внутренних цен «значительным препятствием» и лишь 2,2% не считали инфляцию сдерживающим ограничением. Второе место занял фактор «непредсказуемость экономической политики государства» (53,2 и 5,0% соответственно), третье место – конкуренция со стороны дешевого импорта (45,3 и 21,7%). В этой группе только обменный курс рубля для большинства опрошенных или является «незначительным препятствием» для развития (32,8% ответов), или не «является препятствием» вообще (27,3%).

Представляют интерес различия в ответах руководителей в зависимости от того, как они оценивают перспективы увеличения объемов выпуска на своих предприятиях (табл. 34). Значимые¹⁴ расхождения наблюдаются в оценках влияния целого ряда факторов из всех трех групп ограничений. В целом оптимистично настроенные руководители (ожидающие увеличения производства) более позитивно оценивали состояние хозяйственной среды и отмечали меньшее число препятствий для развития производства, чем пессимистично настроенные руководители (ожидающие падения выпуска). Разница в соответствующих балансах ответов составляет от 8 до 20 подп.

Так, среди оптимистично настроенных руководителей для фактора «качество и стоимость транспортных услуг» баланс ответов составляет 4,9 подп., тогда как среди пессимистично настроенных – 18,1. Оптимистично настроенные руководители также заметно меньше жалуются на затруднения с получением разрешений на строительство (баланс ответов: –9,9 против –1,7), на неконкурентные действия других предприятий (–11,1 против +8,6), на непредсказуемость экономической политики государства (43,2 против 59,5). Вероятно, эти различия обусловлены тем, что пессимистично настроенные руководители склонны перекладывать часть внутренних проблем своих предприятий на внешние факторы.

¹⁴ На 5%-ном уровне значимости.

Распределение ответов в зависимости от перспектив увеличения выпуска*

	Значительное препятствие, % от выборки	Не является препятствием, % от выборки				Баланс ответов, % от выборки			Значимость различий	
		ожидают увеличения выпуска	ожидают снижения выпуска	ожидают увеличения выпуска	ожидают снижения выпуска	ожидают увеличения выпуска	ожидают снижения выпуска	z-статистика	p-значение	
Насколько серьезным препятствием для развития предприятия сейчас являются	энергоснабжение и стоимость энергоресурсов	52,47	53,45	12,96	16,38	39,51	37,07	0,41	0,6808	
	качество и стоимость транспортных услуг**	27,16	37,07	22,22	18,97	4,94	18,10	-3,54	0,0005	
	качество и стоимость услуг связи	8,02	10,34	49,38	45,69	-41,36	-35,34	-1,01	0,3113	
	трудовые ресурсы (наличие, квалификация, оплата)	61,73	51,72	11,73	15,52	50,00	36,21	2,28	0,0232	
	сложность процедуры доступа к финансовым ресурсам	28,40	33,62	21,60	24,14	6,79	9,48	-0,82	0,4129	
	стоимость привлечения финансовых ресурсов	40,74	43,97	11,11	12,93	29,63	31,03	-0,25	0,8016	
Ресурсные ограничения	уровень налогового бремени	63,58	68,97	3,70	7,76	59,88	61,21	-0,22	0,8232	
	контроль и проверки налоговых органов	24,69	30,17	14,20	18,10	10,49	12,07	-0,41	0,6811	
	деятельность судебных органов	11,73	12,93	32,72	39,66	-20,99	-26,72	1,11	0,2661	
	деятельность правоохранительных органов	7,41	8,62	45,68	45,69	-38,27	-37,07	-0,20	0,8385	
	деятельность таможенных органов	8,64	12,93	40,12	47,41	-31,48	-34,48	0,53	0,5994	
	трудовое законодательство	8,02	6,03	53,09	60,34	-45,06	-54,31	1,52	0,1294	
	процедуры аренды или приобретения земельного участка	19,14	25,00	41,36	42,24	-22,22	-17,24	-1,02	0,3081	
	процедуры лицензирования	24,07	19,83	35,19	33,62	-11,11	-13,79	0,67	0,5015	
	процедуры регистрации и ликвидации предприятий	6,17	6,90	47,53	50,00	-41,36	-43,10	0,29	0,7715	
	процедуры получения разрешений на строительство	22,22	26,72	32,10	28,45	-9,88	-1,72	-2,72	0,0069	
Административные ограничения	неконкурентные действия других предприятий	17,28	25,00	28,40	16,38	-11,11	8,62	-5,39	0,0000	
	необходимость и размер неформальных отчислений в пользу чиновников	9,88	10,34	29,01	31,03	-19,14	-20,69	0,32	0,7487	
	конкуренция со стороны дешевого импорта	40,12	47,41	24,07	25,86	16,05	21,55	-1,17	0,2435	
	обменный курс рубля	18,52	22,41	25,93	32,76	-7,41	-10,34	0,86	0,3906	
	инфляция (быстрый рост внутренних цен)	74,07	73,28	3,70	0,86	70,37	72,41	-0,37	0,7108	
Макроэкономические ограничения	Непредсказуемость экономической политики государства	49,38	62,93	6,17	3,45	43,21	59,48	-2,68	0,0079	

* Получены ответы от 162 предприятий, ожидающих увеличения выпуска, и от 116 предприятий, ожидающих снижения выпуска.

**Здесь и далее выделены строки, для которых наблюдается значимость отличий по двум группам предприятий.

В то же время руководители предприятий, ожидающие увеличения выпуска, сталкивались с более острой нехваткой трудовых ресурсов: их баланс ответов по этому фак-

тору составляет 50,0 подп., в то время как соответствующее значение для пессимистично настроенных предприятий – только 36,2 подп.

Таблица 35

Распределение ответов в зависимости от формы собственности предприятий*

Насколько серьезным препятствием для развития предприятия сейчас являются		Значительное препятствие, % от выборки		Не является препятствием, % от выборки		Баланс ответов, % от выборки		Значимость различий	
		Государственные компании	Частные компании	Государственные компании	Частные компании	Государственные компании	Частные компании	z-статистика	p-значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ресурсные ограничения	энергоснабжение и стоимость энергоресурсов	34,38	56,34	18,75	14,04	15,63	42,30	-2,98	0,0030
	качество и стоимость транспортных услуг	25,00	31,97	31,25	17,74	-6,25	14,23	-3,26	0,0012
	качество и стоимость услуг связи	6,25	7,21	40,63	45,61	-34,38	-38,40	0,45	0,6494
	трудовые ресурсы (наличие, квалификация, оплата)	46,88	59,84	18,75	12,87	28,13	46,98	-2,08	0,0383
	сложность процедуры доступа к финансовым ресурсам	34,38	28,27	25,00	24,37	9,38	3,90	1,49	0,1355
стоимость привлечения финансовых ресурсов	37,50	42,11	15,63	13,84	21,88	28,27	-0,78	0,4345	
Административные ограничения	уровень налогового бремени	65,63	66,67	6,25	5,07	59,38	61,60	-0,25	0,8021
	контроль и проверки налоговых органов	18,75	28,65	21,88	17,54	-3,13	11,11	-2,53	0,0116
	деятельность судебных органов	12,50	13,65	50,00	33,72	-37,50	-20,08	-2,34	0,0195
	деятельность правоохранительных органов	6,25	10,53	59,38	43,27	-53,13	-32,75	-2,36	0,0185
	деятельность таможенных органов	0,00	13,65	59,38	39,77	-59,38	-26,12	-4,06	0,0001
	трудовое законодательство	0,00	6,82	75,00	55,75	-75,00	-48,93	-2,86	0,0044
	процедуры аренды или приобретения земельного участка	12,50	22,03	56,25	41,33	-43,75	-19,30	-3,31	0,0010
	процедуры лицензирования	21,88	24,17	40,63	29,63	-18,75	-5,46	-3,02	0,0027
	процедуры регистрации и ликвидации предприятий	9,38	7,02	37,50	46,59	-28,13	-39,57	1,29	0,1981
	процедуры получения разрешений на строительство	15,63	23,00	43,75	29,82	-28,13	-6,82	-4,29	0,0000
Макроэкономические ограничения	неконкурентные действия других предприятий	25,00	23,39	25,00	22,03	0,00	1,36	-0,67	0,5063
	необходимость и размер неформальных отчислений в пользу чиновников	3,13	11,31	21,88	26,51	-18,75	-15,20	-0,54	0,5902
	конкуренция со стороны дешевого импорта	46,88	45,03	34,38	20,86	12,50	24,17	-1,51	0,1313
	обменный курс рубля	18,75	19,49	25,00	27,49	-6,25	-7,99	0,35	0,7230
	инфляция (быстрый рост внутренних цен)	65,63	73,88	3,13	2,14	62,50	71,73	-1,12	0,2636
непредсказуемость экономической политики государства	34,38	54,19	9,38	4,68	25,00	49,51	-2,69	0,0073	

* Получены ответы от 32 государственных и 513 частных компаний.

Аналогичные различия были и в ответах предприятий, отличающихся формой собственности, размером и отраслевой принадлежностью (табл. 35, 36 и 37 соответ-

венно). Так, государственные компании реже жалуются на проблемы с энергоснабжением, транспортом, кадрами, на взаимоотношения с налоговыми, судебными и правоохранительными органами, чем частные компании. Более крупные предприятия в целом жалуются на состояние хозяйственной среды реже малых (с численностью занятых меньше 100 человек). Для малых предприятий, в частности, более остро стоят вопросы доступности кредитов, получения лицензий и разрешений на строительство. Кроме того, малые предприятия гораздо чаще, чем крупные компании, считают, что развитие их деятельности сдерживается непредсказуемостью правительственной политики и конкуренцией с импортными товарами. В то же время у малых предприятий существенно меньше претензий к уровню налогового бремени, что, очевидно, связано с возможностью использования ими упрощенных схем налогообложения.

Таблица 36

Распределение ответов в зависимости от размера предприятия*

	Насколько серьезным препятствием для развития предприятия сейчас являются	Значительное препятствие, % от выборки		Не является препятствием, % от выборки		Баланс ответов, % от выборки		Значимость различий	
		<100 рабочих на предприятии	≥100 рабочих на предприятии	<100 рабочих на предприятии	≥100 рабочих на предприятии	<100 рабочих на предприятии	≥100 рабочих на предприятии	z-статистика	p-значение
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ресурсные ограничения	энергоснабжение и стоимость энергоресурсов	65,52	54,56	10,34	14,56	55,17	40,00	1,62	0,1063
	качество и стоимость транспортных услуг	31,03	31,65	13,79	18,83	17,24	12,82	0,69	0,4915
	качество и стоимость услуг связи	10,34	6,99	37,93	45,83	-27,59	-38,83	1,21	0,2257
	трудовые ресурсы (наличие, квалификация, оплата)	48,28	59,81	17,24	13,01	31,03	46,80	-1,66	0,0981
	сложность процедуры доступа к финансовым ресурсам	37,93	28,16	24,14	24,47	13,79	3,69	2,63	0,0088
	стоимость привлечения финансовых ресурсов	37,93	42,14	13,79	13,98	24,14	28,16	-0,47	0,6392
Административные ограничения	уровень налогового бремени	41,38	68,16	3,45	5,24	37,93	62,91	-2,69	0,0073
	контроль и проверки налоговых органов	24,14	28,35	24,14	17,48	0,00	10,87	-1,87	0,0613
	деятельность судебных органов	17,24	13,40	34,48	34,76	-17,24	-21,36	0,53	0,5974
	деятельность правоохранительных органов	13,79	10,10	37,93	44,66	-24,14	-34,56	1,15	0,2494
	деятельность таможенных органов	10,34	13,01	44,83	40,78	-34,48	-27,77	-0,78	0,4342
	трудовое законодательство	10,34	6,21	65,52	56,50	-55,17	-50,29	-0,51	0,6092
	процедуры аренды или приобретения земельного участка	20,69	21,55	37,93	42,52	-17,24	-20,97	0,48	0,6302
	процедуры лицензирования	37,93	23,30	24,14	30,68	13,79	-7,38	4,16	0,0000
	процедуры регистрации и ликвидации предприятий	10,34	6,99	44,83	46,21	-34,48	-39,22	0,51	0,6107
	процедуры получения разрешений на строительство	27,59	22,33	24,14	31,07	3,45	-8,74	2,29	0,0221
неконкурентные действия других предприятий	20,69	23,69	17,24	22,52	3,45	1,17	1,06	0,2889	
необходимость и размер неформальных отчислений в пользу чиновников	6,90	11,07	10,34	27,18	-3,45	-16,12	1,84	0,0668	

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Макроэкономические ограничения	конкуренция со стороны дешевого импорта	65,52	44,08	3,45	22,72	62,07	21,36	5,03	0,0000
	обменный курс рубля	10,34	20,00	13,79	28,16	-3,45	-8,16	0,91	0,3611
	инфляция (быстрый рост внутренних цен)	72,41	73,59	0,00	2,33	72,41	71,26	0,13	0,8939
	непредсказуемость экономической политики государства	72,41	52,04	0,00	5,24	72,41	46,80	2,69	0,0074

* Получены ответы от 29 предприятий с численностью персонала не выше 100 человек и от 515 предприятий с численностью персонала свыше 100 человек.

Таблица 37

Распределение ответов в зависимости от вида деятельности предприятий

	1	Значительное препятствие, % от выборки		Не является препятствием, % от выборки		Баланс ответов, % от выборки		Значимость различий	
		добывающая промышленность	обрабатывающая промышленность	добывающая промышленность	обрабатывающая промышленность	добывающая промышленность	обрабатывающая промышленность	z-статистика	p-значение
Ресурсные ограничения	Насколько серьезным препятствием для развития предприятия сейчас являются								
	энергоснабжение и стоимость энергоресурсов	52,63	55,45	15,79	14,34	36,84	41,11	-0,37	0,7104
	качество и стоимость транспортных услуг	57,89	30,78	10,53	18,74	47,37	12,05	4,46	0,0000
	качество и стоимость услуг связи	21,05	6,50	26,32	46,27	-5,26	-39,77	3,04	0,0025
	трудовые ресурсы (наличие, квалификация, оплата)	31,58	60,23	31,58	12,43	0,00	47,80	-4,11	0,0000
	сложность процедуры доступа к финансовым ресурсам	26,32	28,68	31,58	24,09	-5,26	4,59	-2,01	0,0448
	стоимость привлечения финансовых ресурсов	31,58	42,26	21,05	13,77	10,53	28,49	-1,72	0,0868
	уровень налогового бремени	73,68	66,73	5,26	4,97	68,42	61,76	0,59	0,5570
	контроль и проверки налоговых органов	26,32	28,11	21,05	17,59	5,26	10,52	-0,74	0,4602
	деятельность судебных органов	31,58	13,00	21,05	35,18	10,53	-22,18	3,39	0,0007
Административные ограничения	деятельность правоохранительных органов	21,05	9,94	21,05	44,93	0,00	-34,99	3,17	0,0016
	деятельность таможенных органов	10,53	13,00	36,84	40,92	-26,32	-27,92	0,15	0,8786
	трудовое законодательство	15,79	6,12	47,37	57,36	-31,58	-51,24	1,68	0,0927
	процедуры аренды или приобретения земельного участка	47,37	20,65	36,84	42,64	10,53	-21,99	3,38	0,0008
	процедуры лицензирования	31,58	23,71	15,79	30,98	15,79	-7,27	3,73	0,0002
	процедуры регистрации и ликвидации предприятий	10,53	7,07	42,11	46,27	-31,58	-39,20	0,67	0,5038
	процедуры получения разрешений на строительство	15,79	22,94	21,05	30,78	-5,26	-7,84	0,41	0,6801
	неконкурентные действия других предприятий	15,79	23,90	42,11	21,41	-26,32	2,49	-6,88	0,0000
	необходимость и размер неформальных отчислений в пользу чиновников	10,53	10,71	10,53	26,77	0,00	-16,06	1,90	0,0579

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Макроэкономические ограничения	конкуренция со стороны дешевого импорта	21,05	46,27	31,58	21,03	-10,53	25,24	-3,55	0,0004
	обменный курс рубля	21,05	19,50	21,05	27,53	0,00	-8,03	1,29	0,1990
	инфляция (быстрый рост внутренних цен)	63,16	74,19	0,00	2,29	63,16	71,89	-0,83	0,4073
	непредсказуемость экономической политики государства	57,89	52,77	0,00	5,16	57,89	47,61	0,88	0,3784

* Получены ответы от 19 предприятий добывающей промышленности и от 523 предприятий обрабатывающей промышленности.

Есть различия по некоторым факторам и между предприятиями добывающих и обрабатывающих отраслей промышленности. Однако во всех этих случаях интерпретация полученных результатов должна быть достаточно осторожной, так как сравниваемые группы предприятий весьма существенно различаются по численности (опрошено 32 государственных и 513 частных компаний, 29 малых и 515 крупных предприятий, 19 предприятий в добывающих и 523 в обрабатывающих отраслях).

Самостоятельный интерес представляет сравнение результатов опроса ИЭПП со сходными исследованиями, проведенными Всемирным банком в 2002 и 2005 гг.¹⁵ (табл. 38). Полученные данные указывают на существенное улучшение условий хозяйствования в промышленности: по сравнению с 2002 и 2005 гг. в 2008 г. целый ряд факторов оказывал заметно менее негативное влияние на развитие российских предприятий. К таким факторам относятся качество и стоимость услуг связи, сложность доступа к финансовым ресурсам и стоимость их привлечения, деятельность налоговых, судебных и таможенных органов, неконкурентные действия других предприятий, сложность процедур лицензирования, взяточничество чиновников и непредсказуемость экономической политики государства.

Напротив, в отношении ряда ресурсных факторов наблюдается резкое ухудшение ситуации – качество и стоимость транспортных услуг, наличие трудовых ресурсов и энергоснабжение. По сравнению с 2005 г. доля предприятий, отметивших возросшее значение препятствий со стороны этих факторов, увеличилась на 19,1, 21,7 и 43,5 подп. соответственно.

Особенно стоит отметить тот факт, что опрос ИЭПП выявил более низкий уровень недовольства предприятий существующими административными ограничениями по сравнению с результатами BEEPS. Например, доля предприятий, считающих значительным препятствием для своего развития контроль и проверки налоговых органов, снизилась на 31,5 подп. по сравнению с 2005 г., взятки чиновникам – на 28,5 подп., деятельность судебных органов – на 16,8 подп., неконкурентные действия других предприятий – на 15,5 подп., деятельность таможенных органов – на 12,7 подп. Это неожиданный результат, к которому у нас есть несколько взаимно дополняющих объяснений.

Во-первых, следует признать наличие определенных улучшений в качестве хозяйственной среды, произошедших за последние 4–5 лет. Об этом, в частности, свидетельствует мониторинг административных барьеров для развития малого бизнеса, прово-

¹⁵ World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey – BEEPS. Дополнительная информация по опросу BEEPS доступна, например, из Raj M. Desai and Itzhak Goldberg, Eds. 2007. *Enhancing Russia's Competitiveness and Innovative Capacity*. The World Bank. Washington, DC.

димый Центром экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР)¹⁶. Часть этих улучшений напрямую связывается с принятием в 2002–2003 гг. федеральных законов о регистрации, лицензировании, инспекциях и упрощенном налогообложении. Небольшие улучшения ситуации после 2003 г. исследователи ЦЭФИРа связывают с повышением информента этих законов – с постепенным сокращением прямых нарушений законодательства, таких, как, например, незаконные требования получения лицензий. Ниже мы проводим более подробное сравнение наших результатов с результатами мониторинга ЦЭФИРа.

Таблица 38

Сопоставление результатов опроса ИЭПП и BEEPS

		Процент предприятий, отметивших фактор как «значительное препятствие»		
		BEEPS 2002	BEEPS 2005	ИЭПП 2008
Ресурсные ограничения	Энергоснабжение и стоимость энергоресурсов	10,22	11,51	55,05
	Качество и стоимость транспортных услуг	12,00	12,46	31,56
	Качество и стоимость услуг связи	12,45	8,13	7,16
	Трудовые ресурсы (наличие, квалификация, оплата)	32,24	37,37	59,08
	Сложность процедуры доступа к финансовым ресурсам	44,83	35,94	28,62
	Стоимость привлечения финансовых ресурсов	43,39	45,42	41,83
Хозяйственная среда	Уровень налогового бремени	56,00	54,10	66,61
	Контроль и проверки налоговых органов	61,57	59,59	28,07
	Деятельность судебных органов	26,62	30,41	13,58
	Деятельность правоохранительных органов	–	–	10,28
	Деятельность таможенных органов	27,74	25,51	12,84
	Трудовое законодательство	9,92	17,06	6,42
	Процедуры аренды или приобретения земельного участка	28,43	24,40	21,47
	Процедуры лицензирования	31,85	34,04	24,04
	Процедуры регистрации и ликвидации предприятий	–	–	7,16
	Процедуры получения разрешений на строительство	–	–	22,57
Макроэкономические факторы	Неконкурентные действия других предприятий	36,83	39,02	23,49
	Необходимость и размер неформальных отчислений в пользу чиновников	29,12	39,34	10,83
	Конкуренция со стороны дешевого импорта	–	–	45,32
	Обменный курс рубля	–	–	19,45
	Инфляция (быстрый рост внутренних цен)	–	–	73,39
	Непредсказуемость экономической политики государства	62,83	59,01	53,21

¹⁶ Мониторинг административных барьеров на пути развития малого бизнеса в России. Раунд 6. ЦЭФИР. Июнь 2007 г.

Однако произошедшие улучшения в хозяйственной среде, очевидно, являются недостаточными. Об этом свидетельствуют следующие факты:

- масштабы улучшений в России отстают от аналогичных изменений в бизнес-климате большинства стран Восточной Европы, что подтверждается межстрановыми исследованиями. В авторитетном международном рейтинге «Стоимость ведения бизнеса», который публикуется Всемирным банком, Россия занимает довольно низкую позицию, которая практически не улучшается (106-е место из 178 стран в 2007 г.);
- улучшение условий хозяйствования затронуло в разной степени разные группы предприятий. Больше всего от улучшения выиграли более крупные, уже «состоявшиеся» предприятия, много лет оперирующие на соответствующих рынках и научившиеся эффективно решать возникающие административные проблемы. Условия хозяйствования для малых предприятий, как следует из опроса, заметно менее благоприятные. Кроме того, мы предполагаем, что условия входа на рынок для новых игроков по-прежнему весьма тяжелые. Именно поэтому так мало вновь возникающих предприятий и низок уровень конкуренции. Однако последнее предположение невозможно проверить с помощью имеющихся в нашем распоряжении опросных данных: тот, кто не смог преодолеть барьеров входа, не участвует в опросе;
- в 2007–2008 гг. российские промышленные предприятия столкнулись с относительно новыми для себя ресурсными ограничениями роста (прежде всего нехваткой трудовых и энергоресурсов). На этом фоне представляется достаточным естественным, что оценки более традиционных административных ограничений сократились. Изменения в уровне административных препятствий для развития, возможно, были не столь большими, но при наличии новых проблем их значимость для предприятий уменьшилась достаточно сильно. По-видимому, результаты опроса ИЭПП свидетельствуют не об абсолютном, а об относительном (относительно влияния других факторов) снижении административных барьеров.

Во-вторых, различия в результатах опросов ИЭПП и BEEPS связаны также с различиями в соответствующих выборках. В опросе BEEPS гораздо больше малых предприятий (только 34% предприятий имеют численность персонала свыше 50 человек), тогда как выборка ИЭПП сильно смещена в сторону крупных предприятий (94% предприятий имеют численность персонала свыше 100 человек). Кроме того, все 545 предприятий панели ИЭПП – промышленные, в то время как в опросе BEEPS 2005 г. только 40% предприятий относились к промышленности. Следовательно, гораздо более низкий уровень жалоб на административные ограничения, выявленный в исследовании ИЭПП, связан во многом с тем, что среди респондентов мало малых предприятий, для которых эти ограничения являются гораздо более актуальными. Это означает, что масштабы реального снижения административных барьеров в экономике за период 2005–2008 гг. скорее всего заметно ниже, чем следует из *табл. 38*. Другими словами, результаты опроса ИЭПП занижают проблемы, связанные с сохраняющимися административными ограничениями, в силу имеющейся структуры выборки.

В-третьих, как уже было упомянуто ранее, неожиданно высокая доля респондентов в опросе ИЭПП отказались («затруднились») ответить на вопросы, касающиеся влияния административных факторов на развитие их предприятий. Это позволяет предположить, что административные ограничения являются более серьезной пробле-

мой в промышленности, чем это отражено в результатах опроса, но в сегодняшних условиях руководители предприятий гораздо меньше, чем в 2002 и 2005 гг., готовы обсуждать их открыто. Это также, на наш взгляд, свидетельствует о том, что результаты опроса занижают масштаб проблем, связанных с административными ограничениями.

В-четвертых, низкая озабоченность респондентов состоянием административных (институциональных) ограничений может быть также вызвана крайне благоприятной рыночной конъюнктурой в российской промышленности, сложившейся в 2006-м – первой половине 2008 г. Высокие темпы роста, сравнительно низкий уровень конкуренции на внутреннем рынке обеспечивали высокие и достаточно стабильные прибыли для большинства предприятий. В ситуации устойчивых и значимых финансовых улучшений институциональные ограничения отошли для хозяйственников на второй план, особенно по сравнению с ресурсными факторами, которые непосредственно сдерживали расширение производства в условиях высокой конъюнктуры. Соответственно в столь благополучных условиях бизнес предъявлял минимальный спрос на институциональные реформы.

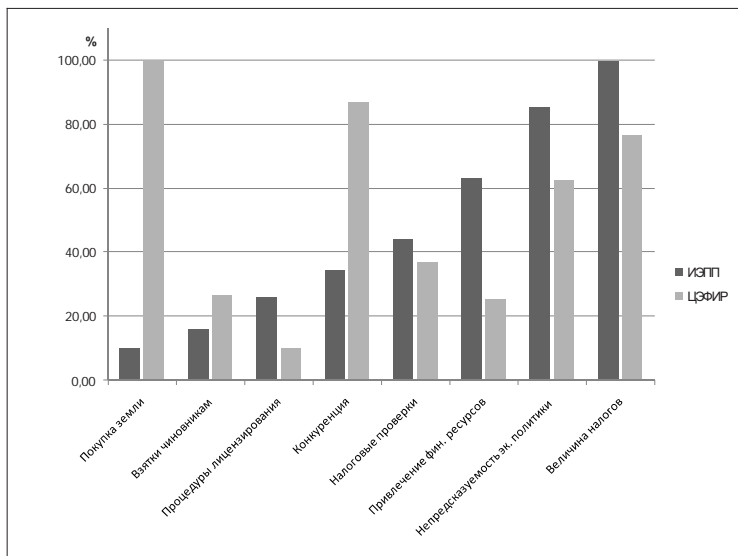
В рамках такого последнего объяснения предприятия оказываются более чувствительны к недостаткам институциональной среды, когда конкуренция на рынках ужесточается и когда даже небольшие избыточные затраты, связанные с излишними административными барьерами, могут критическим образом сказаться на их конкурентоспособности. Если такое истолкование аккуратно объясняет преобладающие настроения российских промышленных предприятий, то по мере разворачивания финансового кризиса 2008–2009 гг. относительная важность административных ограничений будет повышаться. И соответственно спрос со стороны бизнеса на реформы, направленные на укрепление ключевых рыночных институтов, начнет заметно усиливаться.

Вместе с тем опрос ИЭПП является далеко не первым для российского бизнеса последних лет, в котором ответы респондентов свидетельствуют о достаточно низкой обеспокоенности предпринимателей уровнем коррупции в стране. Например, опросы малого бизнеса, проведенные в 2005 и 2006 гг. ОПОРОЙ России и ВЦИОМом, показывают, что, хотя коррупция широко распространена и является источником значительных расходов (обходится малому бизнесу в среднем в 8–10% от суммарной выручки), она не рассматривалась в тот момент бизнесом в качестве серьезной проблемы развития. В частности, в ответах на вопрос о наиболее актуальных угрозах для развития бизнеса только 16% респондентов назвали в качестве такой угрозы коррупцию. Для сравнения такие угрозы, как повышение налогов и рост арендных платежей, получили оценки в 63 и 61% соответственно¹⁷.

Определенный интерес представляет также сравнение результатов опроса ИЭПП с итогами мониторинга ЦЭФИРа. Стоит подчеркнуть, что по целому ряду факторов имеется существенное совпадение в оценках направления изменений: мониторинг ЦЭФИРа фиксирует улучшение ситуации во времени (между 2004 и 2006 гг.), в то время как опрос ИЭПП (2008 г.) указывает на улучшение по сравнению с ВЕЕПС (2005 г.). К таким факторам относятся:

¹⁷ Условия и факторы развития малого предпринимательства в регионах России. М.: ОПОРА России и ВЦИОМ, 2006.

- уровень налогообложения (средняя оценка негативного влияния в мониторинге ЦЭФИРа снизилась с 2,78 до 2,65 по пятибалльной шкале);
- экономическая нестабильность (с 2,89 до 2,54);
- налоговое администрирование (с 2,59 до 2,34);
- сложность привлечения капитала (с 2,42 до 2,25);
- оформление аренды земли (с 2,68 до 2,52);
- лицензирование (с 2,22 до 2,13).



* 100% – наиболее неблагоприятный фактор.

Рис. 42. Ранжирование ограничений в опросах ИЭПП и ЦЭФИРа*

Следует отметить и наличие существенных расхождений в результатах опросов ИЭПП и ЦЭФИРа. На рис. 42 разные факторы из этих опросов представлены проранжированными по силе своего негативного влияния на развитие предприятий (в процентном выражении, 100% – наиболее неблагоприятный фактор). К важным качественным совпадениям результатов двух опросов можно отнести следующие:

- налоговые вопросы более значимы для развития предприятий, чем проблемы, связанные с коррупцией и лицензированием. Последние два фактора не воспринимаются предприятиями как значительные ограничители развития;
- уровень налогового бремени воспринимается более негативно, чем качество налоговой администрации;
- фактор неопределенности (непредсказуемости экономической политики) также оказывается очень существенным в обоих опросах.

Вместе с тем оценки трех других факторов качественно различны. Сложность приобретения земли и характер конкуренции с другими предприятиями представляют очень существенными для участников опроса ЦЭФИРа, но не выглядят значимыми

ограничителями роста в опросе ИЭПП. Прямо противоположная картина наблюдается по фактору «условия привлечения финансовых ресурсов».

Как и в случае с опросом ВЕЕРS, часть различий с результатами ЦЭФИРА может быть списана на различия в выборке. Как уже ранее отмечалось, в опросе ИЭПП все предприятия – промышленные, причем большинство крупные. В опросах же ЦЭФИРА участвуют только малые предприятия, причем в основном из сферы услуг (производители промышленных товаров составляют только 9,9% выборки).

Представляется также интересным сравнение результатов двух опросов промышленных предприятий, проведенных ИЭПП в 2007¹⁸ и 2008 гг. В первом из них руководителям предприятий было предложено ответить на вопрос о том, как изменилась ситуация с различными ограничениями роста за последние 7 лет, тогда как в опросе 2008 г. акцент делался на сравнительной оценке важности разных ограничений роста на момент опроса. Таким образом, сопоставление итогов двух опросов позволяет объединить оценки текущего уровня и динамики качества хозяйственной среды.

В целом опрос 2007 г. показал, что российские промышленники не удовлетворены произошедшими за последние годы изменениями в хозяйственной среде. Только для двух (доступ к финансовым ресурсам и трудовое законодательство) из 13 компонент хозяйственной среды, включенных в опрос, было отмечено улучшение ситуации. Оценки остальных 11 компонент были негативными. При этом положительная оценка развития ситуации с доступом к финансовым ресурсам была характерна только для крупных и средних предприятий (баланс ответов +26 подп.), для малых же предприятий улучшения не произошло (баланс ответов составил -7,9, что свидетельствует об ухудшении доступа).

Наиболее серьезные ухудшения хозяйственной среды были выявлены в следующих областях: нехватка трудовых ресурсов (самое значительное ухудшение; 50,4% ответивших указали на ухудшение ситуации в данной сфере, только 8,0% – на ее улучшение), энергоснабжение (49,3% ответов об ухудшении при 12,0% об улучшении), неконкурентное поведение других предприятий (25,6 и 4,4% соответственно). Заметим, что все группы предприятий, независимо от формы собственности, размера или отраслевой принадлежности, указывали на масштабность ухудшений в этих трех областях.

Также было выявлено, что более оптимистичные руководители (ожидающие увеличения объемов выпуска) менее негативно, чем пессимистичные руководители, оценивают изменения по основным факторам, ограничивающим выпуск, – энергоснабжению и трудовым ресурсам (соответствующие балансы ответов различаются более чем на 30 подп.). Это хорошо соотносится с результатами опроса 2008 г., отмеченными нами выше.

Следует обратить внимание на то, что по ряду административных ограничений (работа судебных, таможенных и правоохранительных органов) суммарные оценки опроса 2007 г. хотя и являются негативными, но масштаб отмеченного ухудшения невелик (балансы ответов в пределах -10 подп.). Тем не менее такой результат, на наш взгляд, подтверждает сказанное выше: об устойчивом снижении административных барьеров экономического роста говорить пока рано.

¹⁸ Дашкеев В., Фрейнкман Л. Институциональные и общеэкономические ограничения экономического роста (результаты опроса промышленных предприятий). См.: Экономико-политическая ситуация в России, ИЭПП, 2008, февраль. С. 45–56. <http://www.iet.ru/files/text/trends/02-08.pdf>

В целом результаты опроса 2007 г. свидетельствуют о заметном с точки зрения предприятий ухудшении в среднесрочном плане условий их хозяйствования. Тот факт, что на фоне крайне благоприятной конъюнктуры середины 2008 г. предприятия не выражали серьезной обеспокоенности существовавшим на тот момент состоянием административных ограничений для развития, не должен заслонять наличия существенного дискомфорта среди руководителей, связанного со среднесрочной динамикой состояния хозяйственной среды.

Таблица 39

Текущее состояние (сентябрь 2008 г.) и изменение (за период 2000–2007 гг.) отдельных компонент хозяйственной среды, по опросам ИЭПП 2007 и 2008 гг.

Изменения за 2000–2007 гг.			
	Улучшение	Ухудшение	
2008 г.	Не является значительным препятствием	Трудовое законодательство	–
	Значительное препятствие	Стоимость привлечения финансовых ресурсов	Уровень налогового бремени, Контроль и проверки налоговых органов, Энергоснабжение и стоимость энерго-ресурсов, Наличие трудовых ресурсов

* В таблицу включены факторы, разница в балансах ответов о положительном и отрицательном влиянии (или об улучшении и ухудшении) которых составляет более 10 п.п.

Сопоставление результатов двух опросов (табл. 39) позволяет увидеть, что за последнее время единственным фактором роста, по которому одновременно наблюдалось существенное улучшение и который на момент опроса 2008 г. не являлся значительным ограничением развития, является трудовое законодательство (разница в ответах «ситуация за 7 лет улучшилась» – «ситуация за 7 лет ухудшилась» составляет около +13 подп.; более 50% опрошенных считали, что в сентябре 2008 г. этот фактор не препятствовал развитию). Благоприятно изменялась ситуация и с факторами, касающимися доступа к финансовым ресурсам и стоимости их привлечения (баланс ответов по динамике ситуации примерно +20 подп.). Однако их оценки середины 2008 г. неоднозначны: стоимость привлечения финансовых ресурсов оставалась существенной проблемой (баланс ответов «серьезное препятствие» – «не является препятствием» составлял +27,9 подп.), в то время как процедура доступа к ним вызывала затруднения у гораздо меньшего числа предприятий (соответствующий баланс – +4,2 подп.). Это позволяет предположить, что, несмотря на происходившее снижение стоимости привлечения ресурсов, масштабы такого снижения по-прежнему не удовлетворяют респондентов.

Наконец, по ряду факторов одновременно наблюдалось ухудшение ситуации по сравнению с 2000 г. и преобладание (на момент опроса в сентябре 2008 г.) оценок «значимые ограничения роста». Это относится к наличию трудовых ресурсов, уровню налогового бремени, проверкам налоговых органов, энергоснабжению и стоимости энерго-ресурсов.

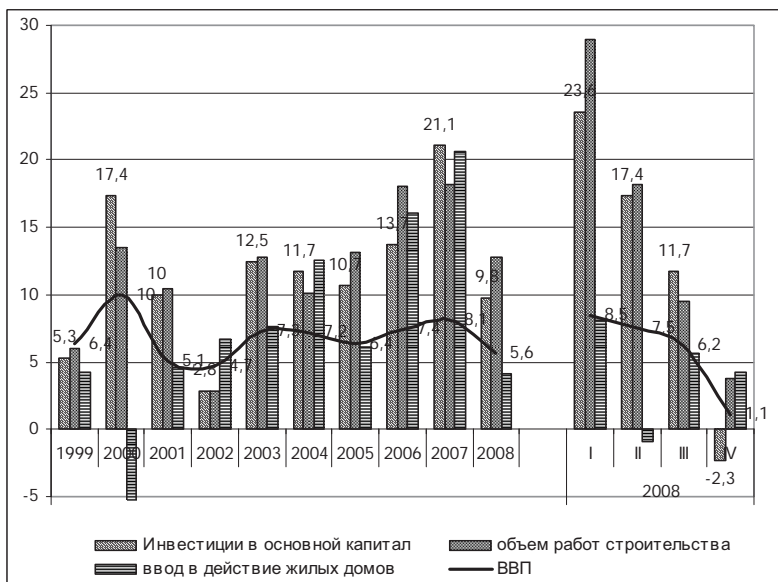
* * *

- Результаты опроса ИЭПП (сентябрь 2008 г.) зафиксировали оценку предприятиями ограничений своего развития, сложившихся на момент начала финансового кризиса. Тем самым эти результаты представляют полезную точку отсчета для мониторинга развития ситуации с барьерами для роста на предстоящий кризисный период.
- В целом состояние хозяйственной среды можно охарактеризовать как умеренно удовлетворительное. Ресурсные (труд, энергетика) и макроэкономические (инфляция, нестабильность политики) факторы воспринимаются предприятиями как ключевые ограничители роста. Большинство административных барьеров (включая коррупцию) не рассматриваются предприятиями как значительные преграды для развития.
- Есть основания считать, что в сравнении с первой половиной текущего десятилетия административные препятствия для развития предприятий ослабли. По крайней мере действующие предприятия научились с ними эффективно справляться. Однако данное улучшение не распространяется на все группы предприятий в равной мере. Малые предприятия имеют более высокий уровень претензий к состоянию хозяйственной среды. Кроме того, данные опроса не дают оснований утверждать, что сократились барьеры для входа в отношении новых предприятий.
- Сравнение результатов опросов ИЭПП, проведенных в 2007 и 2008 гг., позволяет отметить, что, хотя предприятия не воспринимают большинство институциональных ограничений роста как значительные, в среднесрочном плане они тем не менее отмечают ухудшение ситуации, связанное с этими ограничениями.
- Можно также предположить, что в условиях разворачивающегося финансового кризиса и ухудшения финансового положения предприятия окажутся заметно менее терпимы к традиционным недостаткам институциональной среды по сравнению с их достаточно расслабленным отношением к этим проблемам, наблюдаемым в период быстрого роста и высокой рентабельности. Если данное предположение окажется корректным, то в ближайшие месяцы следует ожидать заметного усиления спроса на институциональные реформы со стороны организованного бизнеса.

3.4. Инвестиции в реальный сектор экономики

3.4.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал

В российской экономике тенденция опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП фиксировалась с 2002 г. В 2008 г. это соотношение сохранилось, хотя по сравнению с 2007 г. наблюдается значительное замедление темпов роста как ВВП, так и инвестиций в основной капитал. Прирост ВВП в 2008 г. составил 5,6% против 8,1% в 2007 г. при росте инвестиций в основной капитал на уровне 9,8% против 21,1% (рис. 43).



Источник: Росстат.

Рис. 43. Темпы прироста ВВП, инвестиций в основной капитал, объемов работ в строительстве и ввода в действие жилых домов в 1999–2008 гг., % к предыдущему году

Замедление темпов экономического роста изменило ситуацию в инвестиционном секторе. На протяжении 2008 г. наблюдается постепенное замедление темпов роста инвестиций с 123,6% в I квартале до 117,4% во II квартале и 111,78% – в III квартале. За январь–сентябрь инвестиции в основной капитал увеличились на 13,1% против роста на 21,3% в аналогичный период 2007 г. На фоне финансового кризиса в ноябре 2008 г. зафиксировано снижение инвестиций в основной капитал на 0,9% и в декабре – на 7,5% относительно соответствующих месяцев 2007 г. В результате в IV квартале впервые с 2000 г. темпы роста инвестиций перешли в область отрицательных значений и составили 97,7% к аналогичному периоду предыдущего года.

Характерным для 2008 г. явился опережающий рост строительства производственных и инфраструктурных объектов на фоне резкого замедления темпов ввода общей площади жилых домов. За январь–сентябрь 2008 г. при общем росте строительных работ на 14,5% прирост вводов жилой площади составил 4,0% против соответственно 18,1% и 30,9% в аналогичный период предыдущего года. Замедление в IV квартале 2008 г. темпов работ в строительстве до 103,8% против 118,2% в IV квартале 2007 г. было обусловлено стабилизацией объемов ввода жилой площади в ноябре 2008 г. и объемов производственного строительства в декабре 2008 г. на уровне аналогичных периодов 2007 г.

В структуре инвестиций в основной капитал доля вложений в строительство жилищ за 2008 г. сохранилась на уровне предыдущего года и составила 7,5% при увеличении доли расходов на строительство зданий и сооружений на 2,3 п.п. до 52,4%. Усилилась тенденция к снижению доли расходов на машины, оборудование: по итогам 2008 г. эта доля составила 33,0% и на 1,8 п.п. была ниже показателя предыдущего года. Следует отметить, что наиболее значительные изменения в структуре инвестиций по видам основных фондов пришлось на IV квартал 2008 г. (табл. 40).

Таблица 40

Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов в 2007–2008 гг., % к итогу*

	2007 г.	2008 г.	В том числе	
			январь–сентябрь	октябрь–декабрь
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100
В том числе по видам основных фондов				
жилища	7,5	7,5	7,6	7,3
здания и сооружения	50,1	52,4	51,3	54,2
машины, оборудование, транспортные средства	34,8	33,0	33,6	32,0
прочие	7,6	7,1	7,5	6,5

* Без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности.

Источник: Росстат.

Увеличились импортные поставки машин и оборудования при сдержанных темпах развития отечественного машиностроения относительно динамики инвестиционных расходов и характеристик воспроизводства основного капитала. Инвестиции на приобретение импортных машин, оборудования, транспортных средств (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности) в 2008 г. составили 414,1 млрд руб., или 20,0% общего объема инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства против 17,8% в 2007 г.

С замедлением темпов роста экономики наблюдается изменение роли бюджетных средств в источниках финансирования инвестиций в основной капитал (табл. 41). В январе–сентябре 2008 г. за счет бюджетных средств было профинансировано 658,2 млрд руб. инвестиций в основной капитал, что составило 16,8% общего объема инвестиций в основной капитал в целом по экономике, в том числе средств федерального бюджета – 10,0%. В октябре–декабре 2008 г. при абсолютном сокращении объема инвестиций по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года увеличение объемов и доли средств федерального бюджета в источниках финансирования инвестиций в основной капитал явилось одним из условий смягчения негативных последствий резкого ограничения собственных средств предприятий. В IV квартале 2008 г. за счет

средств федерального бюджета профинансировано 295,5 млрд руб. инвестиций в основной капитал против 214,9 млрд руб. за первые 9 месяцев того же года.

Таблица 41

**Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования,
% к итогу (без субъектов малого предпринимательства и параметров
неформальной деятельности)**

	2007 г.	2008 г.	В том числе	
			январь– сентябрь	октябрь– де- кабрь*
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования				
<i>собственные средства</i>	40,4	40,0	42,8	35,8
из них				
прибыль	19,4	18,6	20,1	16,1
<i>привлеченные средства</i>	59,6	60,0	57,2	64,7
из них				
кредиты банков	10,4	11,1	11,0	11,0
в том числе иностранных банков	1,7	2,4	1,7	3,7
заемные средства других организаций	7,1	6,5	6,8	6,1
бюджетные средства	21,5	21,0	16,8	28,1
федерального бюджета	8,3	8,1	5,5	12,6
бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	11,7	10,4	10,0	13,7
прочие	20,1	21,1	22,3	19,1
Из них средства, полученные на долевое участие в строительстве	3,7	3,3	3,5	2,9
В том числе средства населения	1,5	1,5	1,7	1,0
Из общего объема инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа	4,3	4,6	5,2	3,7

* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

В 2008 г. Федеральной адресной инвестиционной программой (ФАИП) было предусмотрено финансирование 2801 стройки, объектов и мероприятий, из них к вводу в том же году предусмотрено 1349 объектов. На 1 января 2009 г. полностью профинансированы 1075 объектов; техническую готовность от 51,0 до 99,9% имели 583 объекта.

По итогам 2008 г. введен 371 объект, при этом 301 стройка на полную мощность, и на 70 объектах осуществлен частичный ввод мощностей.

В течение 2008 г. в Перечень строек и объектов были внесены изменения, в результате которых общий объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на финансирование ФАИП в 2008 г., составил 533,1 млрд руб. против первоначально предусмотренных средств федерального бюджета в размере 517,7 млрд руб. Объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на строительство объектов капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, в 2008 г. увеличился по сравнению с 2007 г. на 85,2 млрд руб., или на 19,0%. Указанное увеличение бюджетных ассигнований практически полностью приходилось на программную часть ФАИП¹.

Заметим, что в 2008 г. капитальные вложения за счет средств федерального бюджета направлялись только в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, а также открытых акционерных обществ. Объекты

¹ Данные по финансированию и использованию средств федерального бюджета на реализацию ФАИП в 2008 г. приводятся с учетом перераспределения бюджетных ассигнований с 2008 г. на 2009 г. на общую сумму порядка 39,6 млрд руб., или 9,4% общего объема ФАИП в 2008 г.

собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности в Перечень строек и объектов на 2008 г. не были включены.

В рамках федеральных целевых программ ФАИП предусмотрено 289,5 млрд руб., по объектам внепрограммной части – 130,7 млрд руб. Объем средств, предусмотренных на финансирование специальных работ, входящих в государственный оборонный заказ, составляет 112,9 млрд руб.

В 2008 г. финансирование ФАИП без учета строек и объектов, входящих в государственный оборонный заказ, составило 286,4 млрд руб., или 73,1% годового лимита. Это выше показателей предыдущего года (70,1%), что во многом связано с утверждением Перечня строек и объектов на полтора месяца раньше, чем в 2007 г.

Согласно отчетным данным Росстата, по стройкам и объектам ФАИП без учета строек и объектов, входящих в государственный оборонный заказ, финансирование годового лимита государственных капитальных вложений составило 286,4 млрд руб., в том числе за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и прочих источников финансирования – 49,7 млрд руб. Государственными заказчиками в 2008 г. использовано 285,9 млрд руб. государственных капитальных вложений, или 63,7% годового лимита средств, предусмотренных на их строительство. В среднем по России за 2008 г. было использовано 85,1% общего объема профинансированных средств за счет всех источников финансирования.

Существенно выше, чем в целом по стройкам и объектам для государственных нужд, профинансирован годовой лимит государственных капитальных вложений в рамках производственного (87,1%) и специального комплексов (75,7%), а ниже среднего – социального комплекса (57,1%) (табл. 42). Уровень освоения средств по различным комплексам существенно дифференцирован. Отметим, что уровень освоения средств в специальном комплексе значительно ниже среднего, что связано с финансированием ряда новых объектов, включенных в IV квартале 2008 г. в Перечень строек и объектов.

Таблица 42

Объекты, предусмотренные адресной инвестиционной программой на 2008 г.

	Единиц				Млрд руб			
	Количество объектов		Введено в действие в январе–июле 2008 г.		Лимит государственных капитальных вложений		Профинансировано из федерального бюджета	Использовано инвестиций за счет всех источников финансирования*
	всего	в т. ч. со сроком ввода в 2008 г.	на полную мощность	частично	всего	в т. ч. из федерального бюджета		
Всего	2801	1349	301	70	448,9	391,5	286,4	285,9
в том числе								
транспортный комплекс	418	129	31	5	152,9	149,2	131,4	123,7
агропромышленный комплекс	462	296	40	35	13,3	11,0	8,1	8,7
специальный комплекс	210	65	10	2	92,7	66,0	50,0	38,4
социальный комплекс	1611	811	209	27	179,9	156,9	89,5	107,0
другие объекты	100	48	11	1	10,1	8,4	7,4	8,0

* Без инвестиций, выделенных из федерального бюджета на приобретение оборудования и проведение проектно-изыскательских работ для строек и объектов, включенных в Федеральную адресную инвестиционную программу на 2008г. и находящихся на балансе государственных заказчиков (застройщиков), распорядителей этих инвестиций.

В территориальном разрезе в 2008 г. выше среднего по России лимит средств на финансирование строек и объектов ФАИП использован в Южном, Северо-Западном, Приволжском и Сибирском федеральных округах. В Центральном, Уральском и Дальневосточном федеральных округах освоение бюджетных инвестиций значительно ниже среднего (табл. 43).

Таблица 43

Лимит государственных инвестиций и их фактическое использование за счет всех источников финансирования по федеральным округам

Федеральный округ	Лимит государственных инвестиций, выделенных из федерального бюджета на 2008 г.	Фактически использовано за счет всех источников финансирования	
	млрд руб.	млрд руб.	% от лимита на год
Российская Федерация - всего	391,5	285,9	63,7
Центральный	151,6	76,8	47,3
Северо-Западный	82,5	83,4	76,1
Южный	52,9	51,8	84,0
Приволжский	20,6	17,5	81,4
Уральский	20,1	11,6	53,7
Сибирский	23,1	18,2	75,3
Дальневосточный	40,7	26,5	55,5

Принципиально новым моментом экономического роста в последние годы был сдвиг от финансирования инвестиций в основной капитал за счет собственных средств предприятий и организаций к расширению участия привлеченных средств. По итогам 2007 г. на долю привлеченных средств приходилось 59,6% общего объема инвестиции в основной капитал. По итогам 2008 г. доля привлеченных средств в структуре источников финансирования инвестиций составила 60%, что соответствовало показателю предыдущего года.

Развитие этого процесса обусловлено повышением активности банковского сектора, ростом вложений населения в жилищное строительство и интенсивным притоком иностранного капитала. До последнего времени низкая реальная стоимость кредитных ресурсов обуславливала расширение круга предприятий-заемщиков. Среди факторов, влияющих на динамику кредитов и других заемных средств, можно выделить также рост организованных форм сбережения населения. Доля средств, направленных на доленое участие в строительстве, по итогам 2008 г. составила 3,3% общего объема инвестиций в основной капитал, в том числе средства населения – 1,5%. Финансовый кризис определил особенности инвестиционного поведения инвесторов на рынке жилищного строительства. Если в январе–сентябре доля средств, полученных на доленое участие в строительстве, составляла 3,5%, в том числе средства населения – 1,7%, то в IV квартале эти показатели составили соответственно 2,9 и 1,0%.

В 2008 г. в структуре инвестиционных ресурсов доля банков в кредитовании инвестиций повысилась до 11,0% против 10,4% в 2007 г. и 9,3% в 2006 г., однако в минувшем году не сохранилась тенденция к повышению участия страховых и инвестиционных компаний, промышленных и торговых предприятий в финансировании инвестиционной деятельности.

Следует обратить внимание на особенности участия иностранных банков в финансировании инвестиционной деятельности. Повышение доли зарубежных инвести-

ций и роста участия иностранных банков в финансировании инвестиций в основной капитал в российской экономике наблюдалось с 2000 г. В январе–сентябре 2008 г. в общем объеме инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа составили 5,2%, а доля кредитов иностранных банков повысилась до 1,7% против 1,1% в аналогичный период предыдущего года. В IV квартале при абсолютном уменьшении объемов прямых иностранных инвестиций на 4,0% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года доля инвестиции из-за рубежа составила 3,7% общего объема инвестиций в основной капитал в российскую экономику.

В отличие от предыдущих лет в 2008 г. фиксировался чистый отток капитала и иностранных инвестиций. По предварительной оценке ЦБ России, в IV квартале 2008 г. чистый вывоз частного капитала составил 130,5 млрд долл. (табл. 44).

Таблица 44

Чистый ввоз/вывоз капитала частного сектора, по данным платежного баланса, в млрд долл. США

	Чистый ввоз/вывоз капитала частного сектора, всего	В том числе	
		чистый ввоз/вывоз капитала банками	чистый ввоз/вывоз капитала нефинансовыми предприятиями и домашними хозяйствами
1999 г.	-20,8	-4,3	-16,5
2000 г.	-24,8	-2,1	-22,8
2001 г.	-15,0	-1,3	-16,2
2002 г.	-8,1	2,5	-10,6
2003 г.	-1,9	10,3	-12,2
2004 г.	-8,9	3,5	-12,4
2005 г.	0,1	5,9	-5,8
2006 г.	41,8	27,5	14,3
2007 г.	83,1	45,8	37,3
I квартал	13,9	0,1	13,9
II квартал	54,5	36,9	17,6
III квартал	-7,0	-3,5	-3,5
IV квартал	21,7	12,3	9,3
2008 г.	-129,9	-57,5	-72,5
I квартал	-23,1	-9,9	-13,2
II квартал	41,1	22,1	19,0
III квартал	-17,4	-13,4	-4,0
IV квартал (оценка)	-130,5	-56,2	-74,3

Источник: ЦБ России.

В структуре инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности на протяжении 2008 г. произошли довольно существенные сдвиги (табл. 45). По итогам 2008 г. темпы инвестиций в промышленность сохранились в области положительных значений, в том числе прирост инвестиций в добычу топливно-энергетических полезных ископаемых составил 4,6%, в обрабатывающие производства – 7,8%, производство и распределение электроэнергии, газа и воды – 11,3%. При этом отметим, что повышение концентрации инвестиционных ресурсов в январе–сентябре 2008 г. в промышленности до 44,1% общего объема инвестиций в экономику в IV квартале сменилось сокращением масштабов инвестиционной деятельности в добывающем и обрабатывающем производствах, а также в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды. В результате доля инвестиций в промышленность в общем объеме инвестиций в основной капитал в экономику за период октября–декабря составила 38,4%.

По сравнению с 2007 г. фиксировалось сокращение инвестиции в строительство на 8,3%, торговлю – на 4,4% и связь – на 4,9%. Инвестиции в транспорт за счет железнодорожного транспорта сохранили достаточно высокую динамику – 112,4% к 2007 г.

Таблица 45

Структура инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности)

	2007	2008	В том числе	
			январь–сентябрь	октябрь–декабрь*
Всего	100	100	100	100
в том числе по видам экономической деятельности				
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	4,5	3,9	4,2	3,4
промышленность	40,7	42,0	44,1	38,4
добыча полезных ископаемых	16,8	16,6	18,3	13,7
в том числе добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	15,3	15,1	16,7	12,6
обрабатывающие производства	15,6	16,5	17,5	14,8
производство и распределение электроэнергии газа и воды	8,3	8,9	8,3	9,9
строительство	2,7	2,4	2,7	2,0
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	3,6	2,7	2,7	2,7
транспорт	18,9	21,9	20,4	24,2
связь	4,7	4,1	4,1	4,1
финансовая деятельность	1,4	1,2	1,2	1,2
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	12,8	11,7	11,9	11,3
образование	2,4	2,2	1,8	2,8
государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	2,1	2,0	1,6	2,7
здравоохранение и предоставление социальных услуг	2,8	2,6	2	3,5
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	2,8	2,9	2,8	3,4

*Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Низкие показатели инвестиционной деятельности последнего квартала 2008 г., рост объемов незавершенного строительства, высокие процентные ставки и ограниченность кредитов определяют неблагоприятный фон развития экономики в 2009 г.

3.4.2. Иностранные инвестиции

В 2008 г. в РФ поступило 103,8 млрд долл. иностранных инвестиций, что на 14,2% ниже аналогичного показателя 2007 г. (табл. 46).

Согласно отчету по инвестициям конференции ООН по торговле и развитию, опубликованному в октябре 2008 г., по объему привлеченных прямых иностранных инвестиций в 2007 г. РФ вышла на 9-е место в мире (2006 г. – 10-е, 2005 г. – 15-е). Как и в предыдущем году, среди развивающихся стран Россия заняла 2-е место после Китая (2005 г. – 3-е)².

В декабре международное рейтинговое агентство S&P понизило суверенный рейтинг России с «BBB+» до «BBB», прогноз по рейтингу «негативный». По мнению агентства, «снижение рейтинга отражает риски, связанные с резким уменьшением валютных резервов и других инвестиционных потоков, что привело к росту издержек и трудностям с удовлетворением потребностей страны во внешнем финансировании».

² По данным доклада «World Investment Report», UNCTAD 2007, 2008.

Агентство Moody's не стало понижать рейтинг России вслед за S&P, подтвердив свой позитивный прогноз РФ по долговым обязательствам и депозитам (в июле 2008 г. Moody's повысило российский рейтинг с Baa2 до Baa1, прогноз «позитивный»).

Таблица 46

Структура иностранных инвестиций в российскую экономику

Год	В млн долл.				% к предыдущему году			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
2004	40 509	9 420	333	30 756	136,4	138,9	83,0	136,6
2005	53 651	13 072	453	40 126	132,4	138,8	136,3	130,5
2006	55 109	13 678	3 182	38 249	102,7	104,6	700,0	95,3
2007	120 941	27 797	4 194	88 950	219,5	203,2	131,8	232,6
2008	103 769	27 027	1 415	75 327	85,8	97,2	33,7	84,7
Январь–сентябрь	75759	19201	1296	55295	86,2	97,7	83,7	82,8
Октябрь–декабрь	27976	7826	119	20031	84,8	96,0	4,5	90,2

Примечание. 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.).

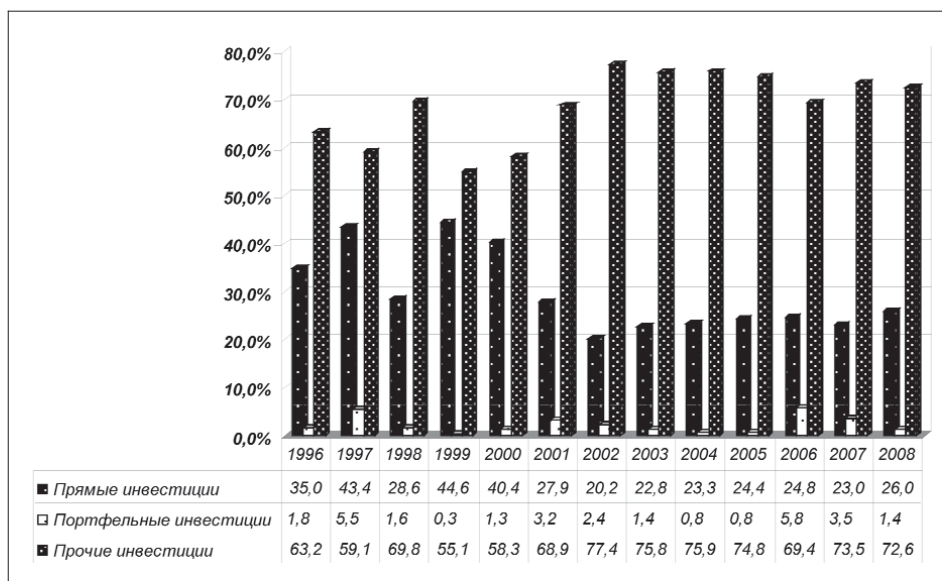
Источник: Росстат.

По итогам 2008 г. объем прямых вложений в российскую экономику по сравнению с 2007 г. снизился на 2,8%. Снижение произошло за счет такой составляющей, как кредиты, полученные от зарубежных совладельцев организаций, которые сократились за рассматриваемый период на 16,3%. Взносы в уставный капитал, наоборот, выросли на 7,4%, до 15,9 млрд долл. Таким образом, удельный вес кредитов, полученных от зарубежных совладельцев организаций, в структуре прямых иностранных инвестиций в РФ уменьшился с 42,0% в 2007 г. до 36,2% в 2008 г., а доля взносов в уставный капитал выросла с 53,2 до 58,8%.

В совокупной структуре иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2008 г., наибольшее снижение (на 66,3%) отмечено в сегменте портфельных инвестиций, основную массу которых составляют инвестиции в акции и паи (2007 г. – 95,5% объема портфельных инвестиций, 2008 г. – 79,6%).

Прочие инвестиции в 2008 г. снизились по отношению к 2007 г. на 15,3%. Доля торговых кредитов в структуре прочих вложений выросла с 15,8% в 2007 г. до 21,5% в 2008 г. По срокам привлечения средств объем кредитов сроком свыше 6 месяцев снизился на 27,1%.

Таким образом, по сравнению с предыдущим годом в 2008 г. структура иностранных инвестиций в российскую экономику претерпела некоторые изменения (рис. 44).



Источник: Росстат.

Рис. 44. Структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 1996–2008 гг., %

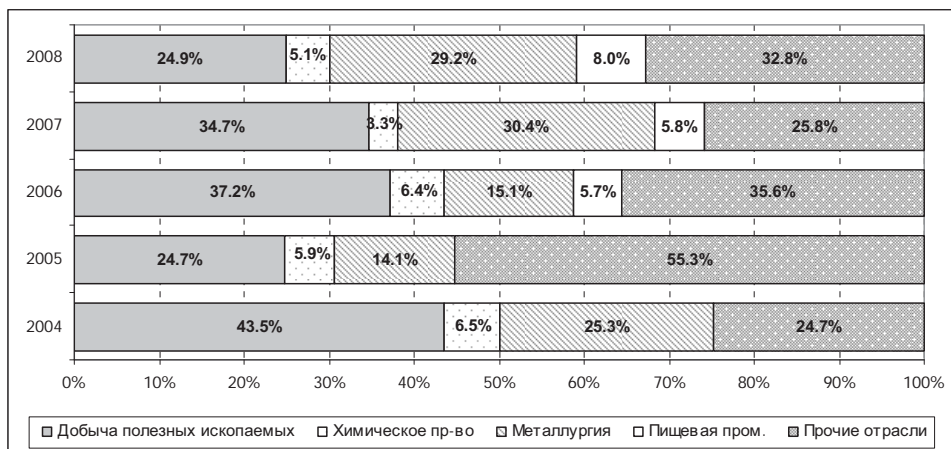
Как и в предыдущем году, в 2008 г. сохранилась наибольшая концентрация иностранных инвестиций в промышленности и сфере торговли. При этом по итогам 2008 г. иностранные вложения в промышленность практически не изменились по сравнению с 2007 г., в сферу торговли снизились в 2 раза. Существенное сокращение инвестиций в торговлю привело к уменьшению ее удельного веса в отраслевой структуре иностранных инвестиций по отношению к предыдущему году. Распределение иностранных инвестиций по основным отраслям российской экономики представлено в *табл. 47*.

В структуре иностранных инвестиций в промышленность по итогам 2008 г. отмечено снижение на 28,7% вложений в добычу полезных ископаемых (в 2007 г. отмечался рост в 1,9 раза). Иностранные инвестиции в обрабатывающие отрасли выросли на 6,2% (в 2007 г. рост инвестиций в обрабатывающую промышленность составил 2,1 раза). В обрабатывающей промышленности на 36,7% выросли инвестиции в пищевую промышленность, на 53,8% – в химическое производство, достигнув показателей в 4,0 млрд долл. и 2,5 млрд долл. соответственно. Иностранные вложения в металлургию в 2008 г. по сравнению с предыдущим годом снизились на 4,8%, составив 14,5 млрд долл.

Отраслевая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2006–2008 гг.

	В млн долл.			Изменение в % к пред. году			% к итогу		
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Промышленность	24 607	50 163	49 704	101,2	203,9	99,1	44,7	41,5	47,9
Транспорт и связь	5 297	6 703	4 861	137,9	126,5	72,5	9,6	5,5	4,7
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	13 089	47 310	23 905	64,0	361,4	50,5	23,8	39,1	23,0
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	5 998	8 414	15 378	230,1	140,3	182,8	10,9	7,0	14,8
Финансовая деятельность	4 698	4 450	4 977	259,1	94,7	111,8	8,5	3,7	4,8
Прочие отрасли	1 420	3 901	4 944	231,8	274,7	126,7	2,5	3,2	4,8

Источник: Росстат.



Источник: Росстат. Данные по иностранным инвестициям в пищевую промышленность в 2004–2005 гг. отсутствуют.

Рис. 45. Структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2004–2008 гг.

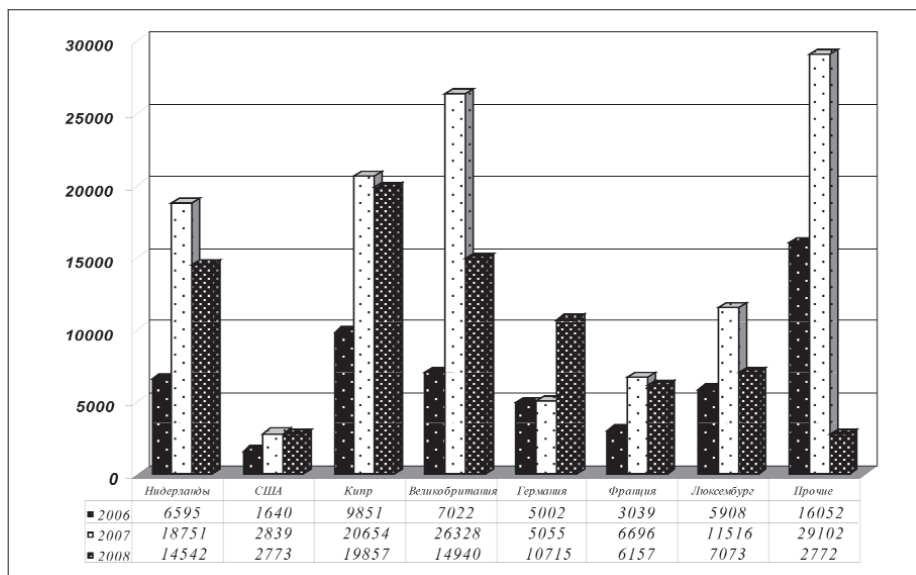
Прямые и портфельные инвестиции в промышленность сократились в 2008 г. по сравнению с 2007 г. на 27,3 и 64,5%. Прочие вложения в промышленность, наоборот, увеличились по отношению к предыдущему году на 22,8%. Таким образом, удельный вес прямых и портфельных инвестиций в промышленность снизился с 36,3 и 8,5% в 2007 г. до 26,6 и 2,3% – в 2008 г., доля прочих инвестиций за данный период выросла с 57,3 до 71,1%.

В структуре иностранных инвестиций по видам экономической деятельности в промышленности также были отмечены изменения (рис. 45). В сфере добычи полезных

ископаемых прямые инвестиции снизились в 2,8 раза, что привело к сокращению их доли в совокупных вложениях в данную отрасль до 40,2% (2007 г. – 80,1%). Доля прочих вложений в добычу, рост которых по итогам 2008 г. оценивается в 2,1 раза (до 7,3 млрд долл.), увеличилась до 59,0% (2007 г. – 19,8%).

Как и в предыдущем году, в обрабатывающей промышленности в 2008 г., наоборот, основная часть иностранных инвестиций пришлась на прочие вложения, которые по сравнению с 2007 г. увеличились на 10,5%, достигнув в итоговых показателях инвестиций в обрабатывающую промышленность 81,9% (2007 г. – 78,7%). Прямые иностранные инвестиции в обрабатывающие отрасли за рассматриваемый период выросли на 44,3%. Удельный вес прямых вложений в обрабатывающую промышленность вырос до 17,5% (2007 г. – 12,8%).

В географической структуре иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2008 г., сохранили свои позиции в качестве крупных экспортеров капитала в РФ Кипр, Великобритания, Нидерланды, Германия и Люксембург. По итогам 2008 г. наибольший объем (19,9 млрд долл., 19,1% общего объема иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику за данный период) был направлен с Кипра, из Великобритании в РФ поступило 14,9 млрд долл. (14,4%), из Нидерландов – 14,5 млрд долл. (14,0%) (рис. 46).



Источник: Росстат.

Рис. 46. Географическая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2006–2008 гг., млн долл.

Наибольший рост инвестиций в 2008 г. отмечен из Германии – в 2,1 раза по отношению к 2007 г. В то же время инвестиции с Кипра снизились на 3,9%, Франции –

на 8,0%, США – на 2,3%. В наибольшей степени сократились вложения из Ирландии – на 43,9%, Великобритании – на 43,3%, Люксембурга – на 38,6%, Нидерландов – на 22,4%.

Различия в динамике инвестиций привели к изменению географической структуры иностранных инвестиций в российскую экономику.

Как и в предыдущем году, наиболее привлекательными для инвесторов с Кипра стали операции с недвижимым имуществом, торговля, финансовая деятельность и строительство, куда они инвестировали соответственно 30,9%, 21,5, 8,4 и 6,0% совокупных инвестиций с Кипра в РФ в 2008 г. По итогам 2007 г. на данные сферы российской экономики приходилось соответственно 19,0%, 45,5, 7,1 и 4,7% кипрских инвестиций.

Предприниматели из Великобритании продолжили инвестирование в торговлю, хотя и вложили в эту сферу в 2008 г. в 2,9 раза меньше средств, чем в 2007 г. По итогам 2008 г. на торговлю пришлось 39,1% совокупных вложений в РФ из Великобритании (2007 г. – 64,2%). Доля обрабатывающих производств в инвестициях из Великобритании выросла с 27,7% в 2007 г. до 31,7% в 2008 г.

В структуре инвестиций в РФ из Нидерландов произошло снижение доли добычи топливно-энергетических полезных ископаемых с 67,1% в 2007 г. до 33,1% в 2008 г. В российскую электроэнергетику было вложено 14,7% инвестиций, направленных из Нидерландов в РФ в 2008 г.

По состоянию на конец 2008 г. накопленный иностранный капитал без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары США, составил 264,6 млрд долл., что на 19,9% превышает соответствующий показатель на начало года.

В общем объеме накопленных иностранных инвестиций по-прежнему лидируют Кипр, Нидерланды, Люксембург, Великобритания и Германия, доля которых составила 70,3% (2007 г. – 72,0%). В то же время доля первой пятерки стран-инвесторов в сегменте прямых и прочих инвестиций снизилась до 73,4 и 57,6% (2007 г. – 77,0 и 67,8%), в структуре портфельных инвестиций она увеличилась до 75,3% (2007 г. – 65,1%) (табл. 48).

Таблица 48

Накопленные иностранные инвестиции по основным странам-инвесторам

	Накоплено на 01.01.2009 г., млн долл.				Изменение к 01.01.2008 г., %			
	Всего	Прямые	Портф.	Прочие	Всего	Прямые	Портф.	Прочие
США	8 769	3 193	662	4 914	102,2	87,8	54,8	131,5
Германия	17 425	7 275	26	10 124	147,8	161,9	26,5	140,7
Франция	9 542	1 927	1	7 614	161,2	124,0	3,2	175,7
Великобритания	30 811	4 647	2 339	23 825	105,4	135,2	101,1	101,5
Кипр	56 902	40 732	1 728	1 442	114,7	115,0	101,6	11,6
Нидерланды	46 346	35 931	41	10 374	118,6	101,9	78,8	275,8
Люксембург	34 402	1 217	273	32 912	118,0	165,6	124,7	116,7
Прочие страны	60 402	27 470	557	45 375	127,8	148,3	50,3	164,3
Итого	264 599	122 392	5 627	136 580	119,9	118,8	83,6	123,3

Источник: Росстат.

В структуре иностранных инвестиций, накопленных на конец 2008 г., преобладают прочие инвестиции, на долю которых пришлось 51,6%. Аналогичный показатель для прямых иностранных инвестиций составил 46,3%.

На фоне снижения иностранных вложений в российскую экономику объем изъятия капитала в виде переведенных за рубеж доходов иностранных инвесторов, а также выплат процентов за пользование кредитами и погашения кредитов по итогам 2008 г. увеличился по сравнению с 2007 г. на 16,3% и составил 67,95 млрд долл. (65,5% поступивших в 2008 г. иностранных инвестиций). В 2007 г. изъято 48,3% объема поступивших иностранных инвестиций.

3.5. Состояние и тенденции развития АПК

3.5.1. Организационная структура сельского хозяйства

Организационная структура сельского хозяйства представлена сельскохозяйственными организациями разных форм собственности, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и хозяйствами населения. Численный состав этих форм хозяйствования, а также их доля в производстве продукции сельского хозяйства отражены в *табл. 49*. Более 95% сельскохозяйственных организаций – частные. Среди сельскохозяйственных организаций преобладают общества с ограниченной ответственностью (37,8%), сельскохозяйственные производственные кооперативы (35,4%). Для большинства организаций характерно распыление пакета акций, долей участия, паевых взносов среди сотен участников организации.

Таблица 49

**Численный состав форм хозяйствования в сельском хозяйстве,
тыс. ед. на начало года**

Формы хозяйствования	1990 г.		2000 г.		2008 г.	
	тыс. ед.	% в пр-ве	тыс. ед.	% в пр-ве	тыс. ед.	% в пр-ве
Сельскохозяйственные организации и учреждения	29,4	73,4	27,6	43,4	24,0	43,4
В том числе государственные организации и учреждения, %	16,6*	Н.д.	4,9	Н.д.	4,2	Н.д.
Малые предприятия		Н.д.		Н.д.	23,3	Н.д.
Крестьянские (фермерские) хозяйства	4,4	0	261,7	3	265,0	7
Индивидуальные предприниматели	–	0	–	3	92,2	7
Личные подсобные хозяйства населения**, млн	16,3	26,6	16	53,6	22,7	49,6

* В том числе 13 тыс. совхозов.

** Доля в производстве сельскохозяйственной продукции указана в хозяйствах населения, так как статистика не ведет учета по каждому отдельному виду хозяйств населения.

Источник: Сельское хозяйство России. Агропромышленный комплекс России, МСХ РФ. Российский статистический ежегодник

По материалам сельскохозяйственной переписи 2006 г. из зарегистрированных сельскохозяйственных организаций (далее – СХО) функционировали на момент переписи 68,6% (в том числе 70,6% крупных и средних организаций и 63% малых предприятий), 51,7% крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, занятых сельскохозяйственным бизнесом³ (далее – КФХ).

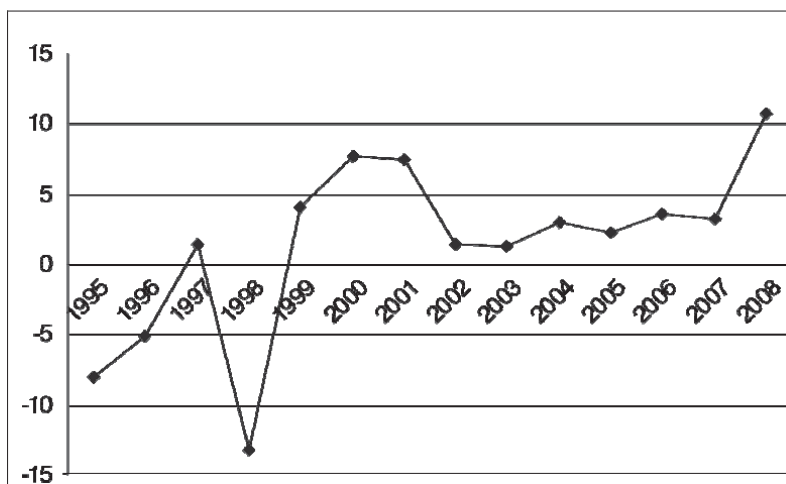
³ Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 г. Предварительные итоги. Т. 2. С. 20–21.

Личные подсобные хозяйства населения (далее – ЛПХ) не относятся к малым субъектам предпринимательства по формальным признакам, хотя в них производится около половины всей продукции сельского хозяйства и около трети – товарной. Их традиционно считают малыми формами хозяйствования.

В последние несколько лет идет дискуссия о роли агрохолдингов в сельском хозяйстве России, причем точное количество агрохолдингов неизвестно. По расчетам Узуна В.Я.⁴ среди крупных и средних сельскохозяйственных предприятий в холдинги объединено около 21% предприятий. В них производится 26,5% всей продукции крупных и средних сельскохозяйственных предприятий и организаций. В 318 частных холдингов входит только 6,5% общего числа крупных и средних сельскохозяйственных организаций. Наиболее эффективными являются организации, участвующие в агрохолдингах с иностранными головными компаниями, уровень рентабельности в них более чем в 2 раза превышает средний уровень рентабельности крупных и средних сельхозорганизаций.

3.5.2. Продукция сельского хозяйства и структура ее производства

Производство всех видов сельскохозяйственной продукции в 2008 г. не достигло уровня дореформенного периода. Однако результаты 2008 г. следует оценивать положительно: за последний год достигнут максимальный ежегодный прирост продукции за весь рассматриваемый период (рис. 47).



Источник: Росстат.

Рис. 47. Годовой прирост производства сельскохозяйственной продукции, % к предыдущему периоду

⁴ Узун В.Я. Рейтинги крупных и средних сельскохозяйственных организаций в России за 2004–2006 гг. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова, 2007.

Хозяйства населения продолжают играть достаточно большую роль в производстве сельскохозяйственной продукции. До начала аграрной реформы в 1990 г. на долю личных подсобных хозяйств населения приходилось 26,6% валовой продукции сельского хозяйства. В трансформационный период эта доля резко увеличилась и в 1998 г. достигла 58,6%. В последующие годы она снижалась, по итогам 2007 г. (на 1.01.2008 г.) составила 49,6%. Наряду с хозяйствами населения сформировался и устойчиво развивается фермерский сектор, хотя его доля в валовой продукции пока еще относительно невелика – около 7%.

Роль малых форм хозяйствования существенно различается по субъектам РФ. В 6 субъектах РФ малые формы хозяйствования (малые предприятия, КФХ, ЛПХ, индивидуальные предприниматели в сельском хозяйстве) производят более 90% валовой сельскохозяйственной продукции, в 24 субъектах РФ – более 70%. Менее 30% валовой продукции сельского хозяйства в малых формах хозяйствования производилось лишь в Белгородской области, где быстро развиваются агрохолдинги, а также в трех северных регионах, где из-за неблагоприятных погодных условий население фактически прекратило производство сельскохозяйственной продукции, в то время как дотируемые из бюджета сельскохозяйственные организации продолжают ее производить (Мурманская область, Чукотский и Ненецкий автономные округа).

Фермерские хозяйства при низком удельном весе валовой продукции сельского хозяйства в целом по стране играют достаточно важную роль в отдельных субъектах РФ. Так, в Астраханской и Магаданской областях, Республиках Калмыкия, Кабардино-Балкария и Якутия фермеры производят 23–29% валовой продукции сельского хозяйства. В 7 субъектах РФ удельный вес фермеров в валовой продукции был выше, чем удельный вес сельскохозяйственных организаций всех организационно-правовых форм. Традиционно высокую долю хозяйств населения в производстве сельскохозяйственной продукции после 1990 г. объясняют тем, что объемы производства сокращались здесь не так стремительно, как в сельскохозяйственных организациях. Однако это не так. Объемы производства в этих формах хозяйствования росли. Производство продукции в сопоставимых ценах в 1994 г. по сравнению с 1990 г. в хозяйствах населения выросло на 57%, а в сельскохозяйственных организациях упало на 37%⁵.

Индекс производства продукции сельского хозяйства всеми видами сельскохозяйственных производителей в 2008 г. составил 110,8 %, в том числе продукции животноводства – 103,4%, и растениеводства – 117,6. относительно 2007 г. Производство всех видов сельскохозяйственной продукции в 2008 г. достигло максимального ежегодного прироста продукции за последние десять лет.

В структуре валовой продукции сельского хозяйства преобладает растениеводство. Его доля в последние 6 лет колеблется в интервале 52,8–55,4%.

Растениеводство

2008 г. признан одним из самых удачных по производству сельскохозяйственной продукции с начала 1990-х годов. Объемы производства зерна, подсолнечника, овощей превысили среднегодовой уровень начиная с 1986–1990 гг. (*табл. 50*).

⁵ Сельское хозяйство России. Официальное издание. М.: Госкомстат, 1995.

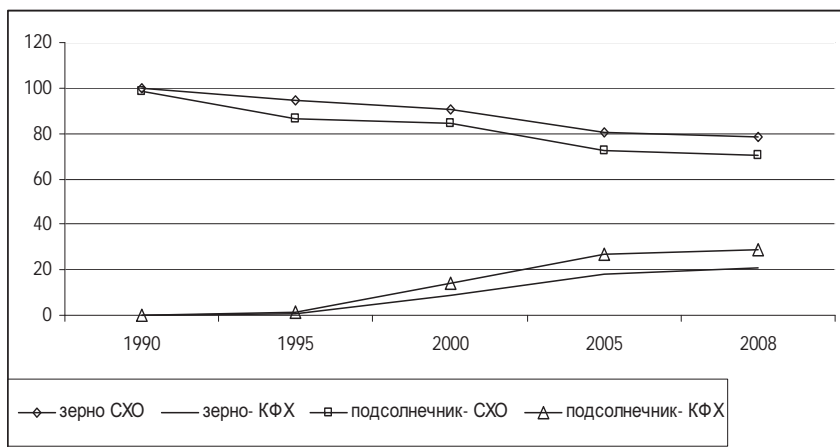
Валовой сбор основных продуктов растениеводства, млн т

	В среднем за год			2005	2008
	1986-1990	1991-1995	1996-2000		
Зерно (в весе после доработки)	104,3	87,9	65,2	78,2	108,1
Картофель	35,9	36,8	34,5	37,3	28,9
Овощи	11,2	10,2	11,4	15,2	13,0
Подсолнечник	3,1	3,1	3,3	6,4	7,3
Сахарная свекла	33,2	21,7	14	21,4	29,0

Источник: Росстат.

В 2008 г., как и в предыдущие годы, основным производителем зерновых (78,2%), сахарной свеклы (89,2%) и подсолнечника (70,7%) остаются сельскохозяйственные организации. Картофель (83,5%) и овощи (70,7%) традиционно продолжают выращиваться в хозяйствах населения. Крестьянские (фермерские) хозяйства производят уже 21% зерна и 28,9% подсолнечника в стране.

Экстремальное снижение закупочных цен в хозяйствах в октябре–ноябре 2008 г. на продовольственное зерно до 4 руб. и на фуражное зерно до 2,5 руб./кг⁶ послужило основанием для прогнозов по сокращению площади посевов и, как следствие, валовых сборов в 2009 г. Однако, по данным Росстата, этот прогноз пока не подтверждается: осенью 2008 г. было посеяно озимых зерновых на 5% больше, чем в 2007 г. При этом площадь яблечевой вспашки сократилась на 2%, что создает предпосылки для сокращения посевов яровых культур. Наблюдается тенденция перемещения небольшой части производства зерна и подсолнечника от сельскохозяйственных организаций в крестьянские (фермерские) хозяйства (рис. 48).

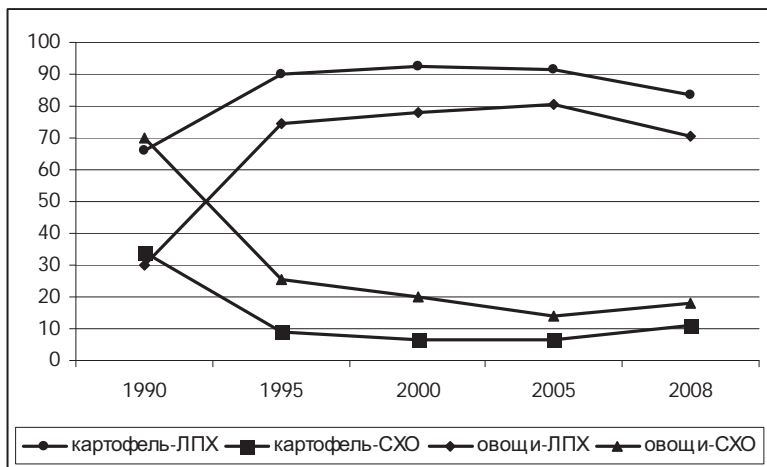


Источник: Росстат.

Рис. 48. Производство зерна и подсолнечника в сельскохозяйственных организациях и крестьянских (фермерских) хозяйствах, % общего производства во всех категориях хозяйств

⁶ http://www.mcx.ru/dep_doc.html?he_id=949&doc_id=20253

В 2005 г. тенденция роста производства картофеля и овощей в хозяйствах населения, которую можно было наблюдать с 1990 г., изменилась – стала расти доля производства, приходящаяся на сельскохозяйственные организации и фермерские хозяйства. Относительно 2007 г. доля производства картофеля в хозяйствах населения снизилась на 2%, а овощей – на 1,7% (рис. 49).



Источник: Росстат.

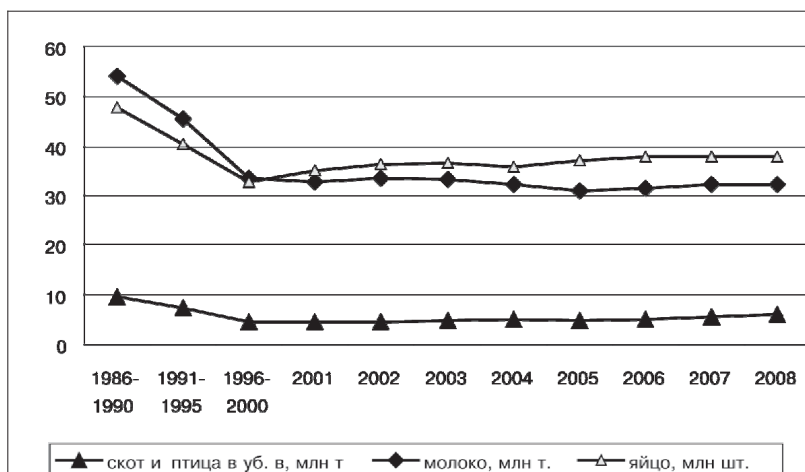
Рис. 49. Производство картофеля и овощей в сельскохозяйственных организациях и хозяйствах граждан, % производства во всех категориях хозяйств

Животноводство

В дореформенный период более 75% животноводческой продукции выращивалось в сельскохозяйственных организациях. С начала 1990-х годов до 2000 г. доля сельскохозяйственных организаций в производстве животноводческой продукции упала до 40%. Начиная с 2001 г. она постепенно увеличивалась и в 2008 г. приблизилась к 49%⁷.

Среднегодовые объемы производства основных животноводческих продуктов по всем категориям хозяйств приведены на рис. 50.

⁷ Росстат.



Источник: Росстат.

Рис. 50. Производство основных продуктов животноводства

Прирост производства мяса во всех категориях хозяйств относительно 2007 г. составил 6,7%. Этот прирост произошел как за счет мяса птицы (на 19% относительно 2007 г.), так и за счет свинины (на 14%), что свидетельствует о росте производства мяса по интенсивным технологиям. Несмотря на рост производства продуктов животноводства, который наблюдается уже с 2001 г., объемы производства мяса в 2008 г. только приближаются к уровню 1970 г., а по молоку – к уровню 1958 г.⁸ В 2008 г. производилось 81,3% животных на мясо, 71,4% молока и 93,8% яиц от уровня 1991–1995 г. Рост производства мяса и молока наблюдается по мясу и молоку с 2006 г., а по яйцу – с 1996 г.

С начала земельной реформы расширен доступ сельского населения к сенокосам и пастбищам: более 20 млн га сельскохозяйственных угодий бывших колхозов и совхозов переданы в начале 1990-х годов в ведение сельской администрации. Приватизация сельскохозяйственных угодий бывших колхозов и совхозов (около 124 млн га) в пользу преобладающей части сельских жителей также способствовала увеличению производства продукции в личных подсобных хозяйствах. Это связано с тем, что традиционно в качестве арендной платы собственникам земли/арендодателям арендаторы – сельскохозяйственные организации и крестьянские (фермерские) хозяйства – поставляют зерно, используемое в большей мере для кормления животных в ЛПХ, чем для питания семьи. В то же время в счет земельных долей в участке, переданном в ходе приватизации от бывших колхозов и совхозов отдельным категориям сельских жителей, семьи могли получить участки для расширения личных подсобных хозяйств за пределами населенных пунктов. Такие участки могут составлять десятки гектаров на сельскую семью. Они также применяются в значительной мере для целей животноводства. Использование этих угодий позволяет содержать в хозяйствах населения 47,5% поголовья крупного

⁸ Российский статистический ежегодник. Официальное издание. 2006. С. 457.

рогатого скота, 33,8% свиней и 52,1% овец и коз. За 2008 г. производство свинины смещается в сельскохозяйственные организации и крестьянские (фермерские) хозяйства: доля в хозяйствах населения снизилась на 3,8%.

Животноводство в личных подсобных хозяйствах населения поддерживается в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. Надо признать, доля бюджетных средств, направленная на поддержку хозяйств граждан, мала и не соответствует их доле в производстве товарной сельскохозяйственной продукции. Ситуация в животноводстве традиционно более тяжелая, чем в растениеводстве. Это связано в первую очередь с тем, что практически вся продукция животноводства требует реализации в течение 1–2 дней. Производители молока и мяса вынуждены соглашаться на любые условия заготовителей.

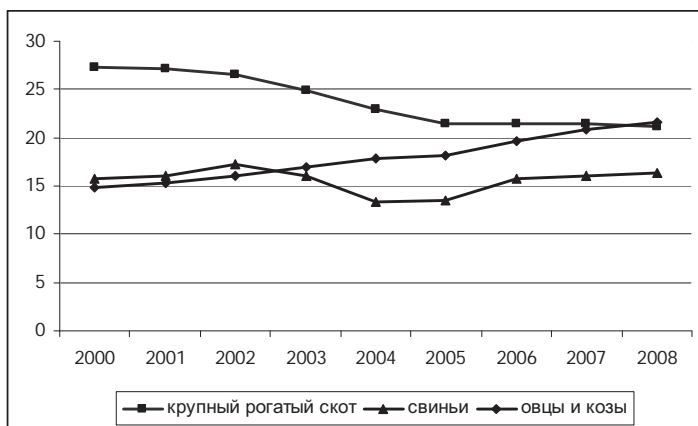
В преддверии введения нового технического регламента на молоко⁹ молочные заводы снизили закупочные цены на цельное молоко до 8–6,5 руб./л (в сентябре 2008 г.). Очевидно, что в период до 20 декабря 2008 г. в спешном порядке молокозаводы осваивали запасы сухого молока. Такая политика молочных заводов, часто входящих в состав ограниченного числа молочных холдингов, чрезвычайно вредна и подрывает возможности увеличения производства отечественной сельскохозяйственной продукции в долгосрочной перспективе.

Проблемы возникают и с реализацией животноводческой продукции, произведенной в отечественном сельском хозяйстве. Организация сбора неразделанных мясных туш, формирование однородных партий продукции первичной переработки для поставки на предприятия пищевой промышленности или торговли требуют больших транзакционных издержек, чем импорт продуктов первичной переработки мяса. При сохранении привлекательности импортной продукции импортеры не будут переориентированы на внутренний рынок и создание системы работы с мелкими производителями мяса. Это заставляет мелких производителей сельскохозяйственной продукции самоорганизовываться и учиться защищать свои интересы¹⁰.

Динамика поголовья сельскохозяйственных животных в период с 2000 по 2008 г. показана на *рис. 51*.

⁹ Новый технический регламент не допускает использование названия «Молоко» на продукте, изготовленном на основе сухого молока.

¹⁰ Обращение представителей 422 сельских поселений Волгоградской области к Президенту РФ Д. Медведеву об ограничении импорта мяса в связи с ростом производства в хозяйствах населения. 26.01.2007 г., с. Шелестово Октябрьского района Волгоградской области.



Источник: Росстат.

Рис. 51. Поголовье сельскохозяйственных животных, млн голов на конец периода

На конец октября 2008 г. поголовье крупного рогатого скота в хозяйствах всех сельхозпроизводителей составило 21,1 млн голов (на 2,6% меньше по сравнению с аналогичной датой предыдущего года), в том числе коров – 9,2 млн (на 1,3% меньше). Поголовье свиней, овец и коз увеличилось и составило соответственно 16,3 млн (на 1,2%), 21,6 млн голов (на 2,7 %). Сокращение поголовья скота и птицы сопровождается повышением продуктивности животных (табл. 51). Несмотря на то что среднегодовой удой на корову приближается к 4 тыс. кг (такого показателя не было за всю историю сельскохозяйственных организаций в России), он остается значительно ниже уровня развитых стран мира¹¹.

Таблица 51

Отдельные характеристики выхода животноводческой продукции

	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. к 1990 г., %
Надой молока на одну корову, кг	2731	2007	2343	2553	2808	2979	3065	3280	3564	3758	137,6
Среднегодовая яйценоскость кур-несушек, шт.	236	212	264	273	279	285	292	301	302	301	127,5
Среднегодовой настриг шерсти кг/голову.	3,9	2,7	3,2	3,1	3,1	3,2	3,1	2,8	2,7	2,7	69,2

Источник: Агропромышленный комплекс России в 2007 г. МСХ РФ

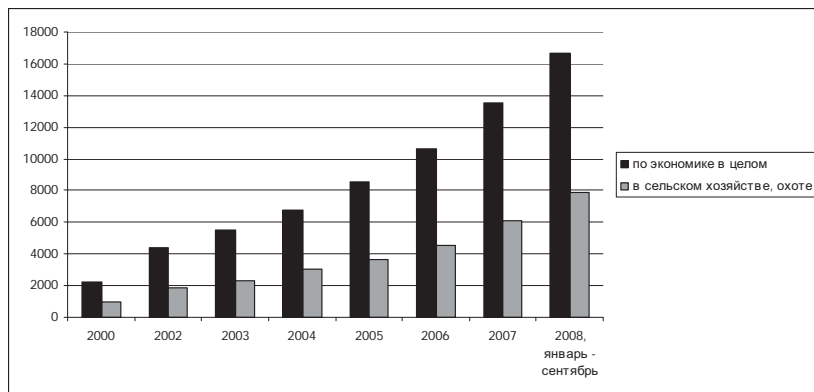
По качественным характеристикам наблюдается положительная динамика: увеличивается доля молока, реализованного высшим сортом (с 2004 по 2007 г. на 20%); доля скота и птицы, реализованного на мясо, высшей упитанности и первой категории.

¹¹ Средний надой на корову в США в 2007 г. составил около 9,2 тыс. кг/голову. <http://www.census.gov/compendia/statab/tables/09s0831.xls>

3.5.3. Трудовые ресурсы в сельском хозяйстве

Поскольку примерно половина сельскохозяйственной продукции страны производится в хозяйствах населения, оценить трудовые ресурсы, занятые в сельском хозяйстве, непросто. Согласно данным сельскохозяйственной переписи, личных подсобных и других индивидуальных хозяйств на 1 июля 2006 г. насчитывалось 22,8 млн граждан, и 88,7% из них осуществляли сельскохозяйственную деятельность. Тогда же впервые были получены данные о распределении личных подсобных и других индивидуальных хозяйств граждан по числу лиц, занятых выполнением сельскохозяйственных работ. ЛПХ, как правило, представляют собой мелкие и мельчайшие хозяйства, в которых на протяжении года занято сельскохозяйственными работами не более 2 человек (69%); доля хозяйств, в которых этими работами занято более 4 человек, не превышает 4%. В сельскохозяйственных организациях численность работников составила 2613,9 тыс., а в крестьянских хозяйствах и у индивидуальных предпринимателей – 553,5 тыс. человек; в среднем по 80 работников на организацию и по 4 работника – на КФХ или индивидуального предпринимателя. Численность занятых в сельском хозяйстве начиная с 1995 г. год от года сокращается, как абсолютно, так и относительно общего числа занятых в экономике. В 2007 г. среднегодовая численность занятых в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве составила 6756 тыс. (10% числа занятых в экономике).

Зарплата в сельском хозяйстве третий год растет опережающими темпами. За январь–сентябрь 2008 г. ее прирост составил 37,3%, тогда как в целом по экономике за этот период зарплата выросла на 28,7%. Среднемесячная начисленная заработная плата за январь–сентябрь 2008 г. составила 7883 руб. – 47,4% средней по экономике. Такое положение сохраняется уже довольно долго (рис. 52). Зарплата в сельском хозяйстве продолжает оставаться самой низкой по сравнению с другими видами экономической деятельности.



Источник: ФСГС.

Рис. 52. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.

При этом средняя фактическая продолжительность рабочего времени работников списочного состава сельхозорганизаций является самой длительной по видам экономи-

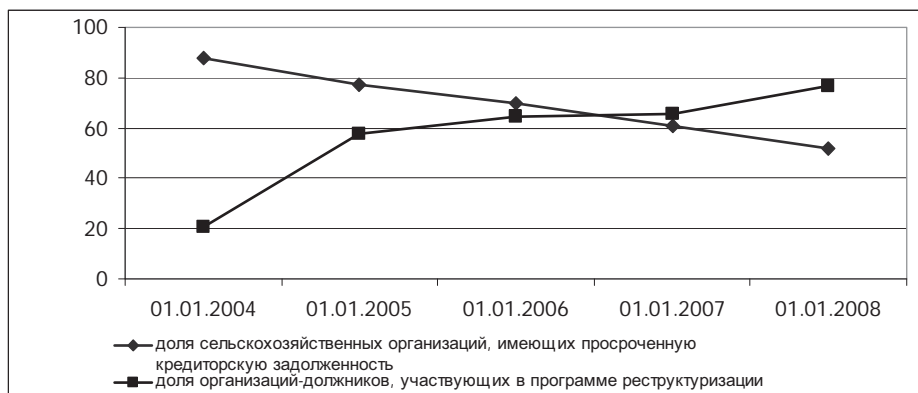
ческой деятельности (7,63 часа в январе–сентябре 2008 г.). Однако вакантных рабочих мест в СХО все равно мало: в январе–сентябре их число составило 1,2% списочной численности работников на конец периода, еще меньше было только в образовании и рыболовстве. Просроченная задолженность по заработной плате в сельском хозяйстве выросла за октябрь на 9,6%, (в целом по экономике – на 33,6%), но положение на сельском рынке труда не дает поводов для оптимизма: уровень занятости на селе по-прежнему низок – в августе 2008 г. он составил 59,3% против 66,3% в городах. Многие селяне вынуждены уйти в неформальный сектор. В августе 2008 г. охват занятостью в неформальном секторе экономики составил среди сельских жителей 33% общей численности занятого сельского населения, среди городских жителей – 16% занятого городского населения. Большинство занятых в неформальном секторе работают в сельском хозяйстве (30,3%) и торговле (32,5%).

В августе 2008 г. безработными были 1762 тыс. сельских жителей, или 39,4% всех безработных. Из 1,8 млн безработных в ситуации застойной безработицы находились около 0,7 млн сельских жителей, или 41,5% (искали работу 12 месяцев и более).

Трудоспособное население с ростом продуктивности в сельскохозяйственных организациях вытесняется в сектор ЛПХ, в неформальный сектор. В отсутствии альтернативной сельскому хозяйству занятости зарплаты сельских жителей не смогут значительно вырасти, а это означает затруднения и в решении жилищной проблемы, поскольку низкий уровень зарплат не позволяет работникам получить кредит для приобретения жилья, предусмотренный Госпрограммой. Поэтому создание альтернативной занятости в сельской местности должно быть поставлено в центр политики сельского развития, иначе исход молодежи из сельской местности продолжится.

3.5.4. Финансовое состояние сельскохозяйственного сектора

С 1990 по 1998 г. доля убыточных сельскохозяйственных организаций возросла с 3 до 88%, накапливались просроченные долги. Это потребовало разработки государственной программы реструктуризации долгов сельскохозяйственных организаций. Такая программа была принята в виде Федерального закона от 9 июля 2002 г. № 83-ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей». На начало широкомасштабной реализации государственной программы реструктуризации уже около 90% всех сельскохозяйственных организаций имели просроченную кредиторскую задолженность. Основным кредитором сельскохозяйственных организаций выступало государство в лице органов по налогам и сборам и внебюджетных государственных фондов. Программа реструктуризации предусматривала отсрочку (не менее чем на 5 лет), рассрочку (не менее чем на 4 года) возврата основного долга и списание пеней, штрафов единовременно и по мере погашения основного долга. Динамика вовлечения сельскохозяйственных организаций в государственную программу реструктуризации долга показана на рис. 53.



Источник: МСХ РФ. http://www.mcx.ru/index.html?he_id=734

Рис. 53. Вовлечение сельскохозяйственных организаций в программу реструктуризации долга, %

За годы реализации программы сократилось число и удельный вес сельскохозяйственных организаций, имеющих просроченную кредиторскую задолженность. На начало 2008 г. доля таких организаций составила 52% общего числа организаций. В программу реструктуризации вовлекается все большее число должников: на начало 2008 г. участниками стали 76,8% хозяйств, имеющих просроченную кредиторскую задолженность преимущественно налоговым органам. В результате успешной ее реализации они должны будут возратить 39,9 млрд руб., им будет списана сумма пеней и штрафов в размере 43,8 млрд руб. Условием включения должников в программу реструктуризации долга является их обязанность и возможность уплаты текущих платежей по своим обязательствам. За время реализации программы (на 1 января 2008 г.) более 4,8 тыс. организаций утратили право на реструктуризацию долга, так как не смогли выполнять свои обязательства по текущим платежам. Более 9,3 тыс. сельскохозяйственных организаций, имеющих просроченную кредиторскую задолженность, не могут участвовать в программе, так как либо не в состоянии выплачивать платежи по текущей деятельности, либо по причине ведения в них процедур банкротства.

Процесс банкротств сельскохозяйственных организаций в 2008 г. пошел на убыль, что связано, вероятно, с окончанием ранее начатых процедур. Если в 2005 г. реализовывалось 7,4 тыс. процедур банкротства, в 2006 г. – 10 тыс., то на 1 января 2008 г. – только 4,2 тыс. процедур. Информация о восстановлении платежеспособности сельскохозяйственных организаций в ходе процедур банкротства – финансового оздоровления и внешнего управления – отсутствует. Как показывает практика, единственной действенной процедурой является конкурсное производство, в результате которого предприятие не сохраняется в виде единого имущественного комплекса.

Включение в программу реструктуризации позволяло исключить реструктурированную задолженность из состава требующей погашения, улучшало баланс организации, делало ее более привлекательной для прямых инвестиций и предоставления кредитов. Отдельные показатели финансового состояния сектора приведены в табл. 52.

Отдельные показатели финансового состояния сельскохозяйственных организаций

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	Оценка 2008 г.
Уровень рентабельности, включая субсидии, %	10,5	7,8	9,9	17,2	7,2
Уровень рентабельности без субсидий, %	5,3	2,1	2,6	8,1	-2
Доля прибыльных организаций, %	63	58	65	75	81,8
Доля организаций, имеющих просроченную задолженность, %	87,8	77	69,9	61,1	51,9
Кредиторская задолженность к выручке, %	89,6	89,1	105,8	112,7	Н.д.

Источник: МСХ РФ.

Субсидии из государственного бюджета обеспечивали в 2004–2005 гг. около 5% уровня рентабельности всей деятельности сельскохозяйственных организаций. В 2006–2007 гг. за счет них обеспечивалось уже от 7 до 9% рентабельности.

Рост кредиторской задолженности не свидетельствует о негативных процессах. Ее сопоставление с ростом выручки и долей прибыльных организаций подтверждает увеличение привлечения кредитов банков, что положительно влияет на развитие отрасли. Объем кредитов, привлеченных в агропромышленный комплекс, за 9 месяцев 2008 г. превысил прошлогодний показатель на 20 млрд руб. и составил почти 324 млрд руб. В настоящее время основными прямыми иностранными инвесторами в агропромышленном комплексе РФ, по данным МСХ РФ, выступают: «Каргилл», «Нестле», «Бунге», «Кока-Кола», «Крафт», «Марс», «ПепсиКо», «Тетра Пак», «Бритиш Американ Тобакко», «Юнилевер». За период с 2005 по 2008 г. совокупный объем прямых инвестиций указанных компаний в начатые или уже завершённые на территории Российской Федерации проекты составил более 1,8 млрд долл. США, в том числе за январь–сентябрь 2008 г. – 649 млн долл. Инвестиции направляются на создание новых, отвечающих последнему слову техники предприятий, а также на наращивание и модернизацию существующих производственных мощностей. Такие предприятия отвечают самым высоким современным экологическим стандартам и требованиям по качеству выпускаемой продукции¹².

В 2008 г. были достигнуты хорошие производственные результаты, но ухудшились финансовые показатели деятельности. Снижение прибыли и рентабельности по всей деятельности сельскохозяйственных организаций произошло в первую очередь за счет роста цен на производственные ресурсы. Так, за 9 месяцев 2008 г. цены на минеральные удобрения повысились по сравнению с декабрем предыдущего года на 70%. В период посевной и уборки урожая цены на дизельное топливо резко подскочили, их рост превышал 30% с начала года. В то же время цены на продукцию сельского хозяйства выросли всего на 1,6%, а на животноводческую продукцию даже снизились на 2,7%¹³.

¹² По данным МСХ РФ.

¹³ Там же.

3.5.5. Производство и наличие ресурсов для сельского хозяйства

Несмотря на некоторый рост ресурсов для производства в сельском хозяйстве обеспеченность сельскохозяйственных товаропроизводителей некоторыми видами техники снижается из-за опережающего выбытия устаревшей техники (табл. 53).

По состоянию на 11 февраля 2009 г. (ведомственная оперативная информация), в Российской Федерации в наличии имелось 521,5 тыс. тракторов, 161,0 тыс. плугов, 196,0 тыс. культиваторов, 2236,0 тыс. сеялок. С начала 2008 г. сельхозтоваропроизводителями приобретено 19,6 тыс. тракторов, 8,4 тыс. зерноуборочных комбайнов и 2,2 тыс. кормоуборочных комбайнов.

На условиях лизинговых поставок через ОАО «Росагролизинг» с начала текущего года хозяйства получили 620 тракторов, 14 комбайнов разных марок, 327 автомобилей и 326 единиц прочей сельскохозяйственной техники.

Техническая и технологическая модернизация сельского хозяйства выделена в отдельное направление в рамках Госпрограммы развития сельского хозяйства на 2008–2012 гг. Всего за период реализации этой Программы предполагается поддержать приобретение более 175 тыс. тракторов и 55 тыс. зерноуборочных комбайнов. Обновление техники с учетом списания составит к 2012 г. по тракторам 40%, а по зерноуборочным комбайнам – 50% (по сравнению с 2006 г.). На эти цели путем субсидирования возмещения части затрат на уплату процентных ставок в федеральном бюджете запланировано 38,1 млрд руб. на 5 лет. Еще 6 млрд руб. запланировано на взнос в уставный капитал ОАО «Росагролизинг».

Потребность сельхозтоваропроизводителей в тракторах обеспечивается в основном за счет импорта. Все 8 работающих тракторных заводов в настоящий момент объединены в Агромашхолдинг.

Производство комбайнов – зерноуборочных и кормоуборочных – увеличилось, так что обеспечивается как внутренний спрос, так и экспортные заявки. Россельмаш производит 80% всех комбайнов в стране и обеспечивает 65% всего комбайнового рынка, тогда как мощный в советское время Красноярский завод сейчас значительно сократил выпуск продукции (в 2007 г. Ростсельмаш выпустил 5185 зерноуборочных комбайнов, а Красноярский КЗК – 1626 штук)¹⁴.

Таблица 53

Динамика объема выпуска средств производства для сельского хозяйства, тыс. шт.

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Тракторы	214	21,2	19,2	14,2	9,2	8,1	8,4	9,6	11,0	13,4	10,9
Плуги тракторные	85,7	4,0	2,8	3,1	2,3	1,0	1,3	2,4	1,1	1,7	2,8
Сеялки тракторные	51,1	1,6	5,2	6,4	5,3	4,2	5,7	6,5	5,2	7,3	8,9
Культиваторы тракторные	101	2,0	4,7	5,6	6,6	6,2	8,3	8,8	6,6	8,2	9,5
Зерноуборочные комбайны	65,7	6,2	5,2	9,1	7,5	5,4	8,15	7,5	6,9	7,2	8,1
Минеральные удобрения, млн т	16,0	9,6	12,2	13,0	13,6	14,1	15,8	16,6	16,2	17,3	16,3

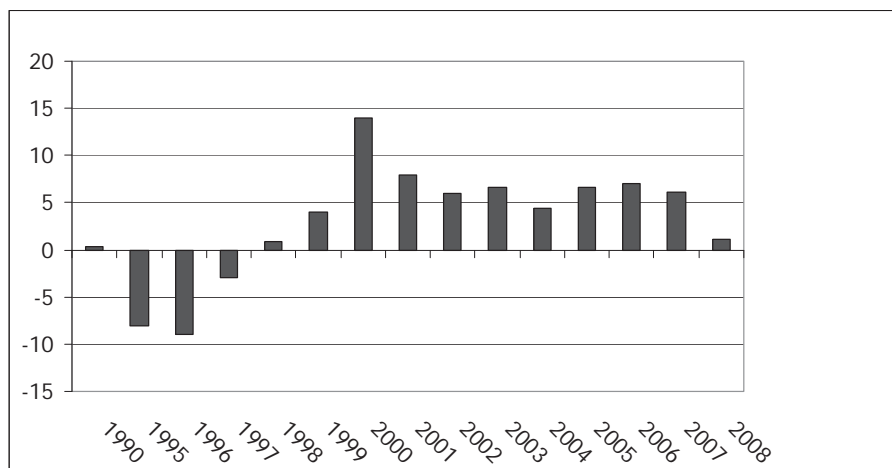
Источник: Росстат.

¹⁴ Данные Союзагромаша.

Производство минеральных удобрений в отличие от сельхозтехники по отношению к 1990 г. возросло, так как все эти годы являлось стабильным источником получения экспортных доходов (экспортируется около 90%). Экспорт калийных минеральных удобрений увеличился в 2,2 раза, азотных – на 80,3%. Внутренний спрос на минеральные удобрения увеличивается незначительно. Производство средств химической защиты растений и прочих агрохимических продуктов по сравнению с прошлым годом незначительно снизилось и составило 94,1%.

3.5.6. Состояние пищевой промышленности и доктрина продовольственной безопасности

Индекс производства пищевых продуктов, включая напитки, и табака в 2008 г. по сравнению с 2007 г. составил 101,1%. В первом полугодии пищевая промышленность развивалась более динамично, однако из-за спада производства в октябре (91,3% по отношению к сентябрю 2008 г.) годовой прирост оказался несущественным (рис. 54).



Источник: Росстат.

Рис. 54. Темпы прироста пищевой промышленности (в % к предыдущему году)

Внутри пищевой отрасли наиболее динамично развивалось производство мяса и мясopодуков, особенно по мясу птицы, наиболее доступному всем слоям населения (прирост составил 17,4%). Производство колбасных изделий, маргариновой продукции и макаронных изделий достигло дореформенного уровня, а сахара-песка и растительного масла превысило почти в 2 раза (табл. 54).

Динамика производства основных продовольственных продуктов, тыс. т

	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г. в % к 2007 г.
Мясо	6484	2370	1193	1284	1456	1677	1698	1827	2100	2561	111,6
Колбасные изделия	2283	1293	1052	1224	1468	1700	1832	1957	2010	2411	101,4
Масло животное	833	421	267	271	279	285	271	277	274	272	102,2
Цельномолочная продукция в пересчете на молоко, млн т	20,8	5,6	6,2	6,7	7,7	8,5	8,7	9,5	10	10,5	95,5
Масла растительные	1159	802	1375	1281	1197	1598	1867	2206	2600	2735	90,2
Сахар-песок	3758	3155	6077	6590	6165	5841	4852	5588	5800	6112	96,0
Мука, млн т	20,7	14	12,1	12	10,9	11,2	10,8	10,2	10,2	10,3	98,5
Крупа	2854	1418	932	994	951	890	893	926	966	1113	97,0
Макаронные изделия	1038	603	704	764	821	874	950	982	1028	1014	100,7
Маргариновая продукция	808	198	462	515	536	542	561	630	677	752	95,6

Источник: Росстат.

В предыдущие годы спрос на продовольственные товары рос быстрее средненационального уровня реальных доходов, однако из-за финансового кризиса эта тенденция может прекратиться. В первую очередь спрос упадет на высокоэластичные по доходам импортные продукты – фрукты, сыр, кофе. В 2008 г. в структуре оборота розничной торговли удельный вес продовольственных товаров составил 45,3%.

В связи с разворачиванием кризиса и резким повышением цен на продукты питания в Минсельхозе с новой силой заговорили о продовольственной безопасности страны. С точки зрения министра А.В. Гордеева, «продовольственная безопасность нашего государства может считаться обеспеченной, если в случае прекращения поступления на территорию страны пищевых продуктов из-за рубежа не возникает продовольственный кризис, что достигается за счет высокой доли в потреблении отечественного сельскохозяйственного сырья и продовольствия: картофель – 95%, зерно, молоко и молокопродукты – 90%; соль пищевая – 85%; мясо и мясопродукты – 85%, рыба и рыбопродукты, сахар, растительное масло – 80%»¹⁵.

Хочется отметить, что страх попадания в зависимость от поставок продовольствия из-за рубежа необоснован: доля импортной продукции в потреблении превышает 20% только по мясу и мясопродуктам (табл. 55). В 2007 г. эта доля снизилась относительно 2006 г.

Минсельхоз России представил Совету Федерации проект Доктрины продовольственной безопасности, который носит скорее политический, нежели экономический характер¹⁶. В этом документе справедливо обосновывается, что для достижения продовольственной безопасности прежде всего необходимо «обеспечить экономическую доступность продовольствия, для чего... принять меры по повышению доходности населения и государственной поддержке социальных групп с низкими доходами, стимулированию повышения качества питания». В то же время ставятся целевые показатели

¹⁵ Из выступления А.В. Гордеева «О состоянии продовольственной безопасности Российской Федерации и мерах по ее обеспечению» 28 октября 2008 г. в Совете Федерации – www.mcx.ru

¹⁶ Доктрина продовольственной безопасности – проект – www.mcx.ru

ли «снижения доли импорта в ресурсах мяса и мясопродуктов с 34 до 12%, молока и молокопродуктов – с 17 до 12%, сахара-песка – с 39 до 20%».

Таблица 55

Доля импорта в потреблении продуктов питания в 2007 г., тыс. т

	Картофель	Овощи и бахчевые	Мясо и мясопродукты	Молоко и молокопродукты	Яйцо, млн.шт.
Импорт	334	2391	3177	7134	856
Личное и производственное потребление	35532	17801	8745	38647	38360
Экспорт	132	715	66	590	398
Импорт минус экспорт	202	1676	3111	6544	458
Отношение импорта за вычетом экспорта к потреблению, %	0,6	9,4	35,6	16,9	1,2

Источник: рассчитано по балансам товарных ресурсов продовольственных товаров, Росстат, 2008.

3.5.7. Внешнеторговые операции

В 2008 г. тенденция роста внешнеторгового оборота продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья продолжилась. Импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья для их производства за 9 месяцев 2008 г. составил 27,7 млрд долл. США и вырос на 35,5%. Экспорт продовольственных товаров (без сельскохозяйственного сырья), напротив, замедлился и достиг по основному экспортному товару – злакам – 7472 тыс. т (76,9% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года), а по семенам подсолнечника – 28,5 тыс. т (30,8%)¹⁷.

Благодаря внешнеторговой политике государства по ограничению импорта сахара и более ускоренному развитию отечественного производства сахарной свеклы в течение трех последних лет его поставки из-за рубежа имеют тенденцию к сокращению (табл. 56).

Таблица 56

Импорт важнейших видов продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в 2000–2007 гг., тыс. т

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	Янв.–окт. 2008 г. к янв.– окт. 2007 г.
Говядина	282,3	459,2	504,6	507,8	510,9	696,2	1411,3*	1489,4*	124,5
Свинина	212,9	369,6	602	535,2	455,2	562,9			
Мясо птицы	687,2	1383,3	1375,2	1190	1101,3	1318,5	1282,4	1294,9	97,5
Молоко	48,0**	85,4**	11,8**	26,5**	256,3	313,9	297,3	250,9	
Масло сливочное	45,4	81,4	94,1	114	70,3	66	164,8	129,4	101,5 ^c
Масло подсолнечное	149,5	182,8	175,7	200,8	161,2	131,5	100,0	132,0	99,4
Злаки	3333,5 ^a	1123 ^a	713,7 ^a	850,2 ^a	2898,5	1449	2313,4	1066,6	Н.д.
Мука и крупы	–	–	–	–	129,4	74,1	82,2	87,8	Н.д.
Сахар	4818 ^b	5553,5 ^b	4604,2 ^b	4263,1 ^b	3209,7	3512,2	2981,9	3709,4	73,1 ^d

* Мясо без птицы.

** Молоко и сливки сгущенные (данные ФТС РФ).

^a Пшеница и меслин + кукуруза.

^b Сахар-сырец + сахар белый.

^c Молоко и молочная продукция.

^d Сахар-сырец.

Источник: Росстат.

¹⁷ Росстат – www.gks.ru

Импорт молочной продукции в целом увеличился незначительно, а вот импортные закупки сухого молока выросли на 65,7%. Как и в предыдущие годы, увеличился импорт мяса свежего и мороженого, а также овощей. Импорт продовольствия в 2008 г. увеличивался благодаря росту потребительского спроса в связи с ростом доходов населения до сентября 2008 г. Насколько мировой финансовый кризис замедлит эту тенденцию, будет понятно не ранее середины следующего года.

Россия по-прежнему сохраняет традиционное положение нетто-импортера сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Намечившаяся с 2000 г. тенденция увеличения дефицита агропродовольственной торговли сохраняется. Отрицательное сальдо торгового баланса по этой группе составляет в январе–сентябре 2008 г. 19,4 млрд долл.

3.5.8. Рынки основных продуктов

Рынок зерна

Ситуация на рынке

Рынок зерна, ориентированный, прежде всего, на экспорт, больше всего ощущает на себе влияние мирового финансового кризиса. В 2008 г. российский зерновой рынок характеризовался переизбытком продукции. Данная ситуация возникла по ряду причин:

- рекордный урожай зерна в 2008 г.;
- факторы, затрудняющие экспорт;
- кризис в банковской сфере, который привел к недостатку денежных средств для закупок зерна.

Валовый сбор зерновых в 2008 г. составил около 108 млн т, что является рекордным показателем за последние 15 лет (*рис. 55*). Высокая оценка урожая обусловлена резким увеличением по сравнению с 2007 г. производства пшеницы – на 29% (до 63,7 млн т), ячменя – на 48,5% (до 23,1 млн т) и кукурузы – на 76,3% (до 6,6 млн т) (*рис. 56*). Основной прирост производства произошел за счет регионов, ориентированных на экспорт зерна, – Центрального и Южного федеральных округов, в то время как валовый сбор зерна на Урале и в Сибири сократился.

Под давлением высоких объемов нового урожая на рынок с началом сезона 2008/09 внутренние цены на зерно начали падать (*рис. 57*). За полгода (с апреля 2008 г., когда цены достигали максимальных значений, по ноябрь 2008 г.) цена продовольственной пшеницы 3-го класса сократилась в 2 раза – с 9150 руб./т до 4475 руб./т (EXW Северный Кавказ). Наиболее существенно снизились цены на фуражную пшеницу и ячмень – в среднем в 2,5 раза.



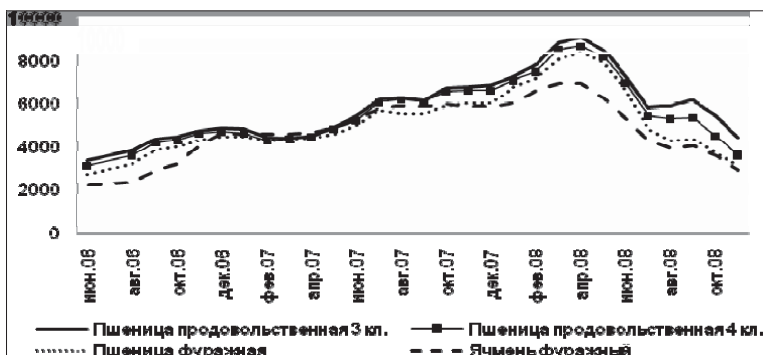
Источник: Росстат, аналитический центр «Совзкон».

Рис. 55. Динамика валового сбора зерна и пшеницы в России, млн т



Источник: Росстат, аналитический центр «Совзкон».

Рис. 56. Динамика валового сбора ячменя и кукурузы, млн т



Источник: аналитический центр «Совзкон».

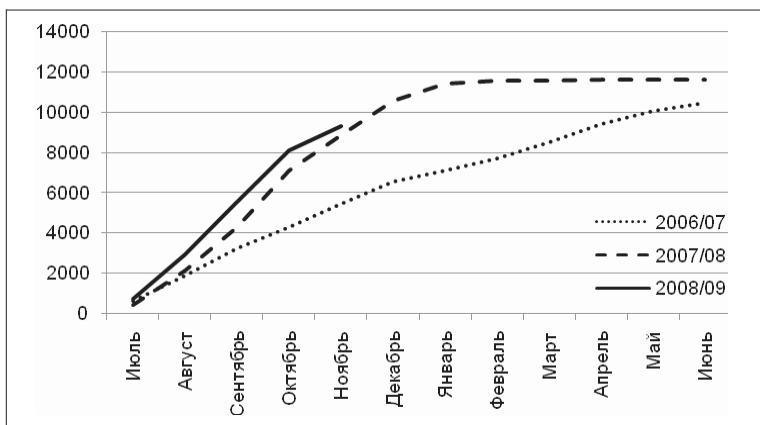
Рис. 57. Динамика внутренних цен на зерновые (EXW Северный Кавказ), руб./т

В условиях избыточного предложения зерна и отрицательной ценовой динамики поддерживающим фактором могло быть увеличение внутреннего потребления, экспорта и государственных закупок.

Финансовый кризис существенно ограничил возможности внутреннего рынка. Во-первых, недостаток финансовых ресурсов у переработчиков ведет к сокращению объемов закупки зерна на внутреннем рынке. В результате массовым явлением стала реализация зерна с длительной отсрочкой платежа.

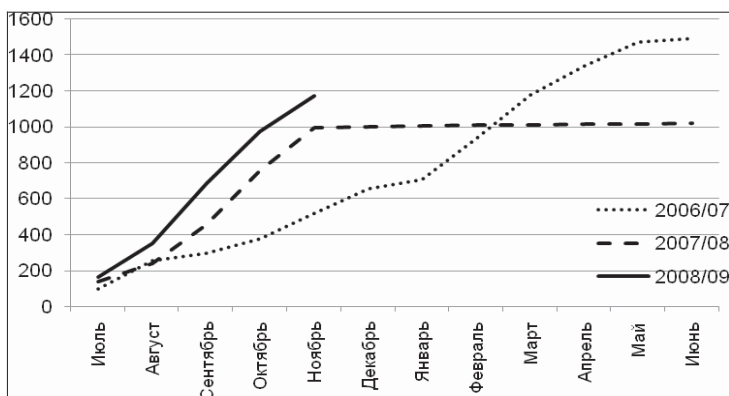
Во-вторых, под вопросом увеличение потребления кормов в животноводстве. В 2008 г. темпы роста поголовья свиней были ниже, чем в предыдущем году. Скажется также сжатие потребительского спроса на животноводческую продукцию по причине снижения покупательной способности населения в условиях кризиса. По оценкам аналитического центра «Совэкон», внутреннее потребление зерновых в 2008/09 существенно не изменится по сравнению с сезоном 2007/08 и составит 74 млн т против 70 млн т соответственно.

Условия для наращивания российского экспорта зерна также не столь привлекательны. С начала сезона 2008/09 наблюдались высокие темпы вывоза пшеницы и ячменя, опережающие темпы предыдущих лет. За июль–октябрь 2008 г. было экспортировано 8,07 млн т пшеницы и 974 тыс. т ячменя. Однако в октябре–ноябре 2008 г. поставки российского зерна начали замедляться, что связано не только с внешними рынками, но и с изменением ситуации на внутреннем рынке, а именно с ростом госзакупок зерна (рис. 58, 59).



Источник: рассчитано по данным аналитического центра «Совэкон».

Рис. 58. Экспорт пшеницы нарастающим итогом, тыс. т



Источник: рассчитано по данным аналитического центра «Совэкон».

Рис. 59. Экспорт ячменя нарастающим итогом, тыс. т

Высокие объемы поставок продовольственной пшеницы из России и Украины в начале 2008/09 привели к насыщению рынков основных стран – импортеров зерна черноморской зоны, прежде всего Египта и Пакистана. Падение интереса к закупкам дешевой низкачественной пшеницы из России и Украины может сопровождаться переключением спроса на недорогое, но более качественное продовольственное зерно. И в этой ситуации основным конкурентом на средиземноморских рынках для черноморской пшеницы является Австралия. Повышенная значимость Австралии на мировом рынке обусловлена восстановлением объемов производства и резким снижением ставок фрахта, что повышает конкурентоспособность австралийского зерна на рынках Средиземноморского бассейна. Падение мировых ставок фрахта происходит во всех классах судов и на всех маршрутах¹⁸.

С точки зрения цены российская пшеница пока остается конкурентоспособной. Средняя цена предложения российского зерна на тендере GASC¹⁹ в ноябре 2008 г. была около 175 долл./т, а французской пшеницы – 185 долл./т.

Глобальный финансовый кризис, совпавший с уборкой зерна в основных экспортирующих странах, привел к ускорению снижения мировых цен на зерно (рис. 60). Цены на кукурузу зависят от цен на нефть: удешевление нефти в свою очередь тянет вниз цены на кукурузу, которая является сырьем для производства биотоплива. Такая динамика мирового рынка постоянно снижает ценовые преимущества российского зерна.

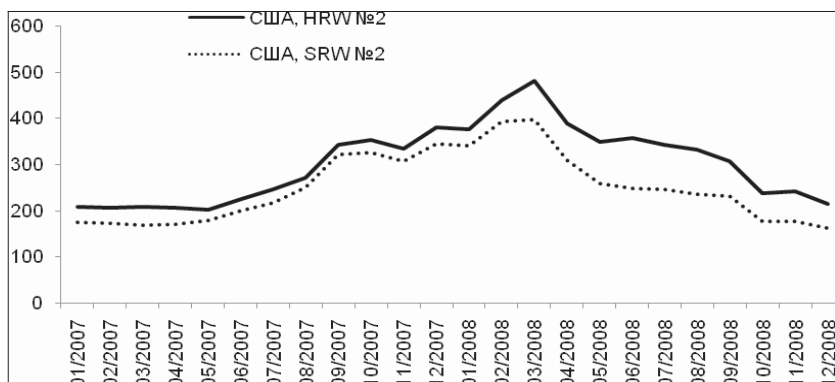
К снижению конкурентоспособности экспорта зерна из России может привести политика государственных закупок в интервенционный фонд (см. ниже). С падением цен на внутреннем рынке, о котором говорилось выше, интерес к продажам зерна государству стал расти. Цены, по которым государство закупает продовольственную пшеницу, на 30% выше цен внутреннего рынка²⁰. В сентябре 2008 г. объемы госзакупок со-

¹⁸ По данным Международного совета по зерну.

¹⁹ Государственная египетская компания.

²⁰ По данным аналитического центра «Совэкон».

ставили 207 тыс. т, в октябре – 403 тыс. т, в ноябре – 851 тыс. т зерна. Таким образом, потоки экспорта могут переориентироваться на внутренний рынок.



Источник: Международный совет по зерну.

Рис. 60. Динамика мировых цен на пшеницу, долл./т

Государственная политика

В 2008 г. государственная политика на зерновом рынке носила достаточно активный характер. Объем закупочных интервенций в госфонд в 2008/09 будет большим – 6–8 млн т. В прошлые, наиболее урожайные годы он не превышал 2 млн т зерна.

В условиях текущей конъюнктуры рынка данная мера носит противоречивый характер. С одной стороны, государственные закупочные интервенции являются ключевым фактором поддержки внутреннего рынка и замедления снижения внутренних цен. С другой – они вызывают конфликт интересов между продажами на экспорт и на внутреннем рынке – в интервенционный фонд.

В условиях финансового кризиса возникла необходимость снижения напряженности в АПК в части кредитования и нормализации расчетов, а также необходимость стимулирования экспорта, который демонстрирует замедление темпов.

В 2009 г. предполагается целый комплекс мер по поддержке зернового экспорта:

- субсидирование экспорта;
- снижение инфраструктурных издержек – снижение железнодорожных тарифов и тарифов на перевалку в портах;
- ускоренный порядок возмещения экспортного НДС;
- предоставление связанных кредитов импортерам на закупку российского зерна и муки.

Прогноз рынка

По оценкам экспертов, при погодных условиях, близких к средним климатическим, за последние несколько лет, валовый сбор зерна в 2009 г. будет высоким – превысит 90 млн т²¹. В сочетании с высокими запасами зерна на конец текущего сезона может вновь возникнуть ситуация избыточного предложения зерна на внутреннем рынке.

²¹ Оценка аналитического центра «Совэкон».

Конкуренция на мировых рынках останется довольно высокой. При этом ожидается сокращение потребления пшеницы в странах Азии и Центральной Африки – ввиду падения цен на нефть эти страны сокращают поддержку импортеров зерна. В то же время Международный совет по зерну прогнозирует в 2008/09 рекордный уровень мирового использования пшеницы в кормовых целях – 119 млн т (на 30 млн т больше, чем в прошлом сезоне).

Для поддержания рынка потребуется эффективная государственная политика, прежде всего, в отношении решения проблем, связанных с транспортной инфраструктурой. В ближайшие годы обострится проблема дефицита вагонов-зерновозов. Если в 2008 г. дефицит вагонов насчитывал 2033 ед., то в 2009 г. этот показатель увеличится до 8781 ед., в 2013 г. – до 20466 ед., что составляет 35,9% всего парка зерновозов²². В условиях сложившегося дисбаланса между экспортным потенциалом и потенциалом инфраструктуры по вывозу зерна, предполагаемые меры по стимулированию экспорта зерна не дадут желаемого результата. К тому же Министерство экономического развития РФ прогнозирует, что к 2020 г. производство зерновых в России вырастет еще больше, до 120–125 млн т²³ – и для экспорта просто не хватит мощностей.

Рынок сахара

Ситуация на рынке

В 2008 г. ситуация на рынке сахара была не очень благоприятной, что выражалось в снижении доходности сахарной свеклы и сокращения ее посевов. Резкий рост рентабельности зерновых культур в 2007 г. переключил внимание с сахара на зерно в 2008 г.

В 2007 г. посевы сахарной свеклы были рекордными за последние 15 лет – 1065,4 тыс. га. При этом рост цен, наблюдавшийся в 2007/08 на зерно и масличные, почти не затронул сахарную свеклу. В это время она стоила 1,3 тыс. руб./т, в 2008/09 ожидается лишь незначительное подорожание – 1,4 тыс. руб./т²⁴. В то же время повышение цен на удобрения и ГСМ увеличило себестоимость этой культуры.

Падение рентабельности при росте затрат заставило многих производителей ограничить площади возделывания сахарной свеклы. В 2008 г. занимаемые ею посевные площади сократились на 22%, до 819 тыс. га. Если несколько лет назад рентабельность свеклы составляла около 30%, то теперь она снизилась до 10–15%. В свекловичном бизнесе остаются заинтересованы лишь компании, имеющие долгосрочные контракты с покупателями свеклы, либо свои перерабатывающие мощности.

За счет интенсификации производства – роста урожайности и сахаристости свеклы – производство сахара в 2008 г. сократится в меньшей степени, чем посевы, – на 11,7% (с 3,14 до 2,77 млн т)²⁵.

Рынок сахара в России тесно связан с государственным регулированием (*табл. 57*). Импорт белого сахара облагается пошлиной в размере 340 долл./т. Ввоз сахара-сырца регулируется переменной импортной пошлиной, которая зависит от среднемесячной цены на сахар-сырец на Нью-Йоркской товарно-сырьевой бирже. В 2008 г. уровень защиты внутреннего рынка от импорта сахара-сырца составлял 140 долл./т. Кроме того,

²² По данным ЗАО «РусАгроТранс».

²³ Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ (от 5 августа 2008 г.).

²⁴ По данным Института конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР).

²⁵ Прогноз Института конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР).

на сырец уже второй год подряд действуют сезонные пошлины – с 1 декабря 2008 г. по 31 мая 2009 г. в размере 220–270 долл./т (в зависимости от биржевых котировок сырца).

Таблица 57

Производственные показатели рынка сахара в России

	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г. (оценка)
Посевы, тыс. га	772,8	809	924,2	850,8	805,3	1002,9	1065,4	819,3
Урожайность, ц/га	188,4	193,6	209,7	256,8	266	307,7	265	288
Валовый сбор, млн т	14,5	15,6	19,3	21,8	21,4	30,8	28,2	30,7
Производство сахара из сахарной свеклы, млн т	1,6	1,6	1,9	2,2	2,4	3,2	3,1	2,7

Источник: Институт конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР).

Государственная политика

Большой проблемой рынка стал импорт сахара с Украины. До 2009 г. сахар изъят из режима свободной торговли между Россией и Украиной. Это означает, что, если данная проблема не будет урегулирована правительством, с нового года свекловичный сахар с Украины не будет облагаться импортными пошлинами. Как показывает практика, под видом свекловичного сахара Украина может беспошлинно ввести в Россию дешевый сахар, выработанный из сырца. На Украине существуют большие запасы и мощности по переработке сахара.

Следует отметить, что проблема минимизации рисков от импорта товаров с Украины является одной из острейших, поскольку Украина уже вступила в ВТО и на более либеральных условиях, чем это собирается сделать Россия. Если не будут приняты меры по урегулированию взаимной торговли между странами, Россия может столкнуться либо с импортом товаров из третьих стран после небольшой переупаковки на Украине, либо эти товары будут оставаться в Украине, а украинские пойдут в Россию.

Прогноз рынка

Производство сахара оказалось более устойчивым к кризису, чем, например, производство зерна. В условиях финансового кризиса мировые рынки сахара не демонстрируют резкого падения. Обвал цен на зерно делает сахарную свеклу более рентабельной по сравнению с другими культурами. К тому же механизм регулирования рынка сахара-сырца делает цены на сахар в России более прогнозируемыми. Поэтому в 2009 г. ситуация на сахарном рынке будет выглядеть более привлекательной, чем в других секторах растениеводства. Ожидается стабилизация или даже некоторый рост площадей под свеклу. Однако, несомненно, и здесь финансовый кризис окажет свое влияние и ускорит следующие процессы на рынке:

- неэффективные хозяйства уйдут с рынка;
- доля независимых хозяйств по производству свеклы сократится, увеличится число вертикально интегрированных структур;
- переработчики будут более активно инвестировать в производство свеклы. По данным экспертов рынка, сейчас производителям сахара принадлежит более половины всех площадей под свеклу в стране²⁶. Через 2 года переработчики будут выращивать 80% свеклы;

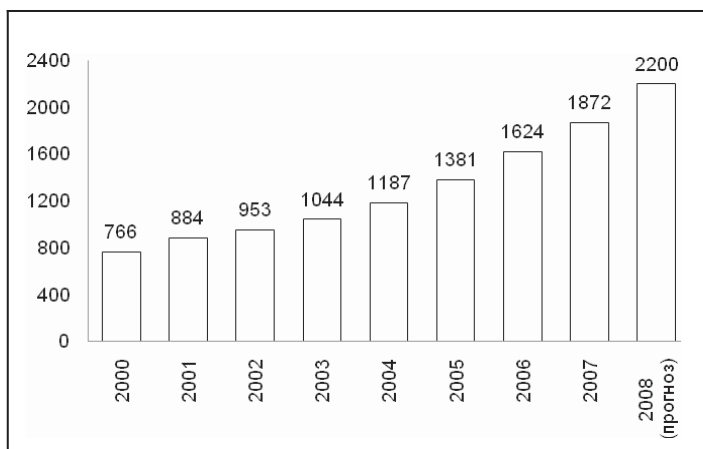
²⁶ По данным ИГ «Капиталь».

- закрытие небольших и нерентабельных заводов по переработке сырья. По данным «Союзроссахара», в стране насчитывается 84 перерабатывающих завода, из которых в 2008 г. работали только 75. Большую долю рынка (более 60%) контролируют 6 игроков: «Продимекс», «Евросервис», «Русагро», Sucden, «Доминант» и «Разгуляй»²⁷.

Рынок мяса

Ситуация на рынке

В 2008 г. на рынке мяса сохранилась тенденция прошлых лет – положительная динамика производства в свиноводстве и птицеводстве. По предварительным данным, по сравнению с 2007 г. производство мяса птицы во всех категориях хозяйств выросло на 16% и достигло 2,2 млн т, свинины – на 8%, до 19,7 млн т (рис. 61, 62).

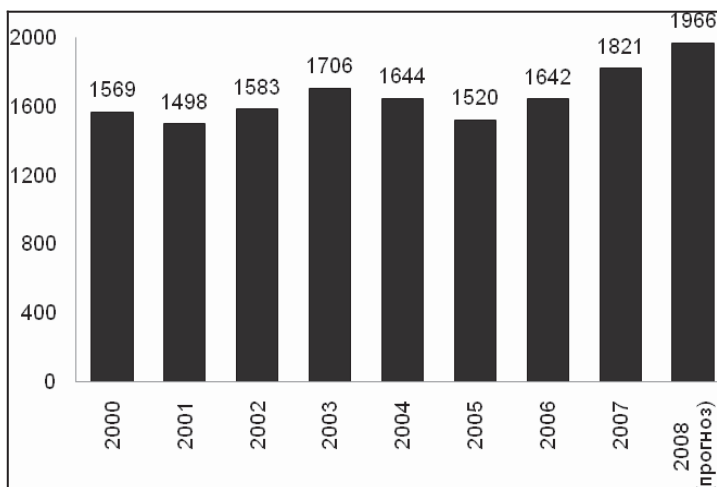


Источник: Национальная мясная ассоциация.

Рис. 61. Производство мяса птицы в России, тыс. т (в убойном весе)

В последние годы среднегодовые темпы роста в птицеводстве составляют 15–20%. Производство отечественной курятины увеличивается в 20 раз быстрее импорта. В 2007 г. было ввезено 1,3 млн т импортного мяса птицы, в 2008 г. – объемы импорта, скорее всего, будут близки к этому уровню. Доля импортной птицы на российском рынке – около 38%. По оценкам Мясного союза России, к 2010 г. она должна упасть до 29%. Импорт мяса птицы (как и других видов мяса) регулируется тарифными квотами. В 2009 г. этот режим будет ужесточен, что должно создать благоприятные условия для дальнейшего развития птицепрома в России.

²⁷ По данным Института конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР).



Источник: Национальная мясная ассоциация.

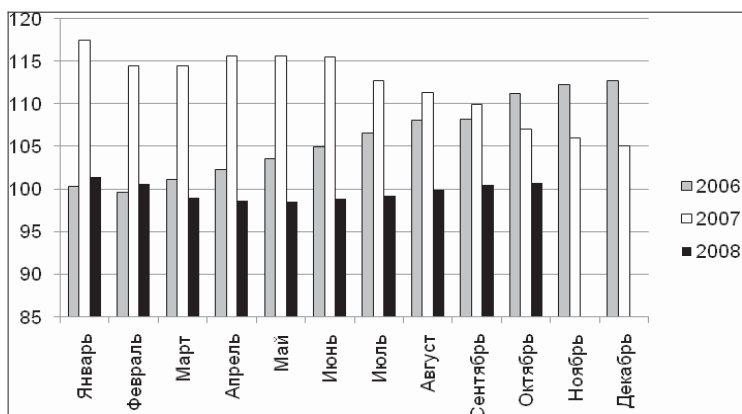
Рис. 62. Производство свинины в России, тыс. т (в убойном весе)

Первые инвестиции в российское свиноводство были произведены в 2005 г. В 2006 г. данная тенденция получила поддержку в рамках нацпроекта «Развитие АПК». Это способствовало резкому росту поголовья свиней во всех категориях хозяйств – в 2006 г. на 17% по сравнению с 2005 г. После того как было введено несколько мощных свинокомплексов, в 2007 г. тенденция увеличения поголовья свиней сохранилась, однако по сравнению с предыдущим годом темпы роста существенно замедлились (рис. 63). На начало 2008 г. поголовье свиней выросло лишь на 4,3% по сравнению с началом 2007 г. Более скромные темпы роста в свиноводстве были обусловлены изменением экономической ситуации на рынке. Снижение цен на свинину в 2007 г. и удорожание зерна и ГСМ привели к падению рентабельности в секторе с 25–30% в 2006 г. до 15–20% в 2007 г.²⁸

В 2008 г. прирост поголовья свиней прекратился. Дело в том, что большинство введенных в действие свинокомплексов должно было бы выйти на полную мощность в 2008–2009 гг. Однако в связи с финансовым кризисом возникли проблемы с дополнительным финансированием уже намеченных планов. В этих условиях речь идет уже не столько о перспективах расширения производства свинины, сколько о реализации начатых проектов.

В контексте происходящих на рынке событий правительство готовит отраслевую целевую программу по развитию свиноводства. Согласно «Концепции развития свиноводства в Российской Федерации до 2020 г.», подготовленной Минсельхозом, производство свинины в живом весе к 2020 г. будет увеличено в 3 раза – до 7,7 млн т.

²⁸ По данным Национальной мясной ассоциации.



Источник: Росстат.

Рис. 63. Динамика поголовья свиней в хозяйствах всех категорий (в % к соответствующей дате предыдущего года)

Таблица 58

Импорт мяса в Россию, тыс. т

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г. (январь–октябрь)	
							тыс. тонн	% к соотв. периоду 2007 г.
Говядина	330	320	405	687	695	726	1335,4	121,8
Свинина	580	500	445	550	650	664		
Мясо птицы	1360	1145	1270	1303	1265	1308	978,8	94,6

Источник: Росстат.

Государственная политика

Начиная с 2003 г. импорт мяса в Россию ограничивается тарифными квотами, то есть в рамках установленной правительством квоты импортное мясо ввозится по пониженной ставке таможенной пошлины, сверх этого объема поставки мяса в страну осуществляются по более высокой ставке. Такой механизм ограничения будет действовать и в 2009 г., однако пошлины на сверхквотный ввоз мяса птицы и свинины будут резко повышены (табл. 59).

Опыт предыдущих лет показал, что дешевое замороженное импортное мясо остается конкурентоспособным на российском рынке даже в условиях поставки по высокой внеквотной пошлине. Например, около 25–30% импортной свинины поступает сверх квоты. В контексте наращивания объемов российского производства в птицеводстве и свиноводстве более жесткое ограничение импорта выглядит вполне обоснованным. Однако следует учитывать, что в мясопереработке используется в основном замороженное импортное мясо. По оценкам Института аграрного маркетинга (ИАМ), ввозное сырье на 15% дешевле российского мяса. Замещение этого мяса более дорогим отечественным может привести к росту цен на продукты переработки.

Тарифные квоты на импорт мяса в Россию

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Говядина свежая и охлажденная				
Квота, тыс. т	27,8	28,3	28,9	29,5
Пошлина в рамках квоты	15%, но не менее 0,2 евро за кг	15%, но не менее 0,2 евро за кг	15%, но не менее 0,2 евро за кг	15%, но не менее 0,2 евро за кг
Пошлина сверх квоты	40%, но не менее 0,4 евро за кг	40%, но не менее 0,4 евро за кг	30%, но не менее 0,3 евро за кг	30%, но не менее 0,3 евро за кг
Говядина мороженая				
Квота, тыс. т	435	440	445	450
Пошлина в рамках квоты	15%, но не менее 0,15 евро за кг	15%, но не менее 0,15 евро за кг	15%, но не менее 0,15 евро за кг	15%, но не менее 0,15 евро за кг
Пошлина сверх квоты	40%, но не менее 0,4 евро за кг	40%, но не менее 0,4 евро за кг	30%, но не менее 0,3 евро за кг	30%, но не менее 0,3 евро за кг
Свинина, включая тримминг				
Квота, тыс. т				
свинина	476,1	484,8	493,5	502,2
тримминг	–	26,5	28	29,7
Пошлина в рамках квоты	15%, но не менее 0,25 евро за кг	15%, но не менее 0,25 евро за кг	15%, но не менее 0,25 евро за кг	15%, но не менее 0,25 евро за кг
Пошлина сверх квоты	60%, но не менее 1,0 евро за кг	60%, но не менее 1,0 евро за кг	60%, но не менее 1,0 евро за кг	75%, но не менее 1,5 евро за кг
Мясо птицы				
Квота, тыс. т	1130,8	1171,2	1211,6	952
Пошлина в рамках квоты	25%, но не менее 0,2 евро за кг	25%, но не менее 0,2 евро за кг	25%, но не менее 0,2 евро за кг	25%, но не менее 0,2 евро за кг
Пошлина сверх квоты	60%, но не менее 0,48 евро за кг	60%, но не менее 0,48 евро за кг	60%, но не менее 0,48 евро за кг	95%, но не менее 0,8 евро за кг

Источник: Таможенное законодательство РФ.

Прогноз рынка

Рынок мяса в России характеризуется высокой степенью фрагментации. Доля десяти крупнейших компаний в производстве свинины в России составляет лишь 25,2%, в птицеводстве она выше – 53,8% (табл. 60). Именно мелкие производители в первую очередь будут ощущать на себе последствия разрывившегося в стране финансового кризиса. В связи с этим в следующем году мясную отрасль, прежде всего свиноводство, ожидает активный процесс консолидации. Мелкие и средние производители будут банкротиться, в то время как крупные компании откроют новые возможности для расширения бизнеса, поглощая предприятия, не выдерживающие конкуренции.

Структура рынка птицы и рынка свинины в России в 2007 г.

Рынок птицы (в тоннах убойного веса)		Рынок свинины (в тоннах живого веса)	
Группа «Черкизово»	12,1%	Продо Менеджмент	5,9%
ЗАО «Приосколье»	8,8%	Агрохолдинг	3,0%
Продо Менеджмент	8,4%	ГК Агро-Белогорье	2,9%
БЭЗРК «Белгранкорм»	5,3%	Группа «Черкизово»	2,9%
ЗАО «Кочетковъ»	4,6%	СВ «Поволжье»	2,5%
Сибирская губерния	4,4%	Мираторг	2,2%
Моссельпром	3,9%	Сибирская АГ	1,9%
ГАП Ресурс	3,4%	Эксима	1,6%
ЗАО «Ставропольский бройлер»	2,9%	ЗАО «Алейскзернопродукт»	1,3%
Другие	46,2%	Другие	74,8%

Источник: Институт аграрного маркетинга.

3.5.9. Рынок сельскохозяйственных земель

Приватизация земли в России коснулась в основном сельскохозяйственных угодий в категории «земли сельскохозяйственного назначения». На 1 января 2008 г. как сельскохозяйственные организации, так и крестьянские (фермерские) хозяйства формировали свое землепользование за счет сельскохозяйственных угодий, среди которых около 70% находились в негосударственной собственности – в основном в собственности граждан, а также юридических лиц. Земли других категорий остались практически в государственной собственности. Подходы к приватизации сельскохозяйственных угодий бывших колхозов и совхозов предопределили создание особой собственности – общей долевой. На месте бывшего колхоза или совхоза был сформирован один участок в несколько тысяч гектаров из сотен отдельных, ограниченных на местности естественными или искусственными границами, полей, многолетних насаждений, участков сенокосов и пастбищ. Весь этот участок передавался в собственность сотен человек – работников и пенсионеров – бывших колхозов или совхозов, работников сельской социальной сферы. Каждый из них становился сособственником участка и получал долю в праве на него, так называемую «земельную долю». На практике такой участок в долевой собственности либо целиком используется сельскохозяйственной организацией – правопреемницей колхоза или совхоза, либо делится, а его части переходят к различным сельскохозяйственным организациям или фермерским хозяйствам.

В хозяйствах граждан (*табл. 61*) используются участки сельскохозяйственных угодий с различными видами разрешенного использования (для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, сенокосения, выпаса скота и т.п.), из которых только 40% являются собственностью граждан-пользователей. В собственности членов крестьянского (фермерского) хозяйства находится только 1/3 используемых ими сельскохозяйственных угодий. Сельскохозяйственные товарищества, общества и кооперативы используют сельскохозяйственные угодья, которые на 79% состоят из

угодий в общей долевой собственности граждан. Все остальные сельскохозяйственные угодья остаются в государственной собственности.

Таблица 61

Структура собственности на сельскохозяйственные угодья, используемые разными группами сельхозпроизводителей (на 1 января 2008 г.)

	Всего, млн га	В том числе частных, млн га	Из них в собственности пользователя		
			млн га	% от всех	% от част- ных
Граждане, не зарегистрированные фермерами	41,5	17,2	16,6	40,0	96,5
Крестьянские (фермерские) хозяйства	20,5	12,7	6,6	32,2	52,0
Товарищества, общества, кооперативы	113,2	94,1	4,2	3,7	4,5
Государственные организации	10,7	0,7		0,0	0,0
Прочие организации	4,6	1,4	0,2	4,3	14,3
Итого	190,5	126,1	27,6	14,5	21,9

Источник: Роснедвижимость.

Каким образом происходит этот активный переход земли от собственников к пользователям – вопрос неясный, если ориентироваться на данные официальной статистики. Это связано с несколькими причинами. Во-первых, статистические данные собираются по сделкам с землей в разной классификации, что затрудняет анализ. В одном случае собирается информация о сделках с участками сельскохозяйственного назначения, при этом неясно, сколько земли поступает сельхозпроизводителям. В другом – с участками для сельскохозяйственных организаций и фермерских хозяйств, но неясно, земля какой категории и вида угодий участвует в сделке. В третьем – с участками для сельскохозяйственных целей, но неясно, кто ее приобретает. В четвертом – в число сделок с участками для сельского хозяйства включаются участки для индивидуального и дачного строительства, тогда как там не обязательно ведение сельскохозяйственной деятельности (табл. 62).

Таблица 62

Сделки с участками сельскохозяйственных земель за пределами населенных пунктов

	2004 г.		2006 г.		2007 г.	
	сделки, тыс. ед.	площадь, тыс. га	сделки, тыс. ед.	площадь, тыс. га	сделки, тыс. ед.	площадь, тыс. га
Государственные и муниципальные земли						
продажа КФХ и сельскохозяйственным организациям	0,240	8,1	2,9	194,5	2,1	285,7
продажа гражданам для ИЖС, дачного строительства, ЛПХ, садоводства, огородничества и пр.	3,3	0,7	4,4	0,8	2,3	0,8
аренда участков земель сельскохозяйственного назначения	92,8	54289,8	127,9	88569,5	102,8	97337,4
Участки граждан и юридических лиц						
продажа участков гражданами и организациями для целей сельскохозяйственного производства	1,4	49,1	7,7	180,2	8,3	368,2
продажа гражданами участков для ЛПХ, садоводства, животноводства	177,8	28,4	187,2	68,9	203,8	33,4
Итого	275,5	54376,1	330,1	89013,9	319,3	98025,5

Источник: Роснедвижимость.

Во-вторых, статистика фиксирует только сделки с участками земель всех категорий и видов угодий. В отношении участков сельскохозяйственных угодий это неприемлемо: большая часть участков сельскохозяйственных угодий находится в общей долевой собственности сотен собственников, сделки с такими участками невозможны, так как для этого нужно единогласное согласие всех участников. Здесь перераспределение собственности происходит не через куплю-продажу участков, а через куплю-продажу земельных долей с последующим выделом в счет них участка уже в индивидуальной частной собственности.

До 2008 г. Роснедвижимость представляла информацию о доле земель в общей собственности, переданных в аренду. С 2008 г. такая информация не представляется. По данным на 1 января 2007 г., из земель в общей долевой собственности в аренду сельскохозяйственным организациям передавалось около 68%, т.е. около 60 млн га. Однако, как видно из таблицы, такая распространенная сделка не входит в федеральное государственное статистическое наблюдение.

Кроме всего вышеперечисленного, информация о сделках для федерального государственного статистического наблюдения собирается через районные отделы Роснедвижимости, а сами сделки регистрируются в районных отделах органов юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Правовая неопределенность в области обмена информацией приводит к тому, что органы юстиции не передают информацию о сделках в отделы Роснедвижимости. В результате погрешность информации о сделках с землей находится на уровне 20%²⁹.

Проблема со сбором информации о сделках с землей четко видна при сопоставлении данных вышеприведенных таблиц: сельхозпроизводители привлекают 162,9 млн га сельхозугодий со стороны, а по отчетности сделок проходит только на 98 млн га. Таким образом, перераспределение прав собственности и пользования землей в сельском хозяйстве в значительной мере происходит вне статистического наблюдения. Оценить масштабы перераспределения земли, цены купли-продажи и аренды можно только в ходе детального изучения процессов на отдельных объектах. Транзакционные издержки сделок с землей, внесения информации о ранее возникших правах на землю в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним чрезвычайно высоки³⁰.

Вопрос о высокой стоимости работ по подготовке информации об участках для внесения в Государственный кадастр недвижимости обсуждается в обществе. Вопрос чрезмерно высоких затрат на доступ к системе регистрации прав и сделок с землей должен оставаться за пределами такого рода обсуждения. Только в конце 2008 г. были внесены поправки в Налоговый кодекс РФ и снижен размер государственных пошлин за регистрацию прав и обременений на участок земель сельскохозяйственного назначения. Так, государственная пошлина за регистрацию доли в праве общей собственности на участок была снижена в 10 раз. До этого времени пошлина в 500 руб. взималась с каждого участника общей собственности. В результате в бюджет с двух одинаковых участков шли пошлины, различающиеся в 50 раз, если один участок был в индивидуальной,

²⁹ Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2007 г.» – М.: Роснедвижимость, 2008. С. 174.

³⁰ Шагайда Н.И. Рынок земель сельскохозяйственного назначения: практика ограничений // Вопросы экономики. 2005. № 6. С. 119–128.

а другой – в общей долевой собственности 50 человек. Проблемой является также то, что рост транзакционных издержек предопределен положениями документов, которые не являются предметом широкого обсуждения и не принимаются законодателями. Например, отказ от участка, который объединял рядом расположенные поля, находящиеся в общей собственности группы лиц, привел к образованию десятков участков, каждый из которых находится в общей долевой собственности этих лиц. Это новое положение было закреплено в ведомственных инструкциях, приказах, письмах, а также в программном продукте, на основе которого ведется кадастровый учет. В результате расходы каждого из группы собственников участков на регистрацию своих прав собственности возрастали в разы, кратные числу участков. Расходы сельскохозяйственной организации – арендатора этих участков также возрастали во столько раз, сколько новых участков в собственности одной группы арендодателей было образовано в виде новых объектов кадастрового учета. Высокие транзакционные издержки создают все условия для массового перехода прав собственности на землю от первичных собственников, получивших права на землю в ходе приватизации, к тем, кто может их понести.

Незащищенность сельскохозяйственных угодий³¹ от изъятия из сферы сельскохозяйственного производства создает стимул для прихода на рынок сельскохозяйственных земель лиц, заинтересованных в ее несельскохозяйственном использовании³². В результате рынок искажен: на нем обращаются участки сельскохозяйственных угодий с ценами для участков под застройку. Несовершенство институтов и документов, подтверждающих права на землю, приводят в широких масштабах к отъему прав на землю у тех, кто получил ее в ходе земельной реформы³³.

Одной из особенностей сделок на рынке сельскохозяйственных земель является совершение основной части сделок не по прямому договору с собственником земли, а по договору с доверенным лицом собственника. Как правило, одно лицо совершает по доверенности сделки от имени десятков или сотен собственников. Это свидетельствует о том, что продавец не знает цены сделки, покупателя, что также свидетельствует о непрозрачности сделок на рынке земель сельскохозяйственного назначения.

3.5.10. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия субъектов РФ на 2008–2012 гг.

Начиная с января 2008 г. аграрный сектор страны финансируется в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия субъектов РФ на 2008–2012 гг.,

³¹ Шагайда Н.И. Защита земель от изъятия из сферы сельскохозяйственного производства // Эко 2008. № 5. С. 138–147.

³² По исследованиям, около 80% собственников земельных долей продают доли, если на них есть покупатель.

³³ Один из путей отъема: вхождение новых участников в организацию, концентрация акций, долей, регистрация прав на землю на имя организации при наличии документов на землю у граждан, продажа земли. В Московской области эта технология широко применяется. В целом по России доля сельскохозяйственных угодий в собственности сельскохозяйственных товариществ, обществ, кооперативов составляет 4,5% используемых ими, а в Московской области – 28%.

утвержденной постановлением Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446 (Госпрограмма) (рис. 64).

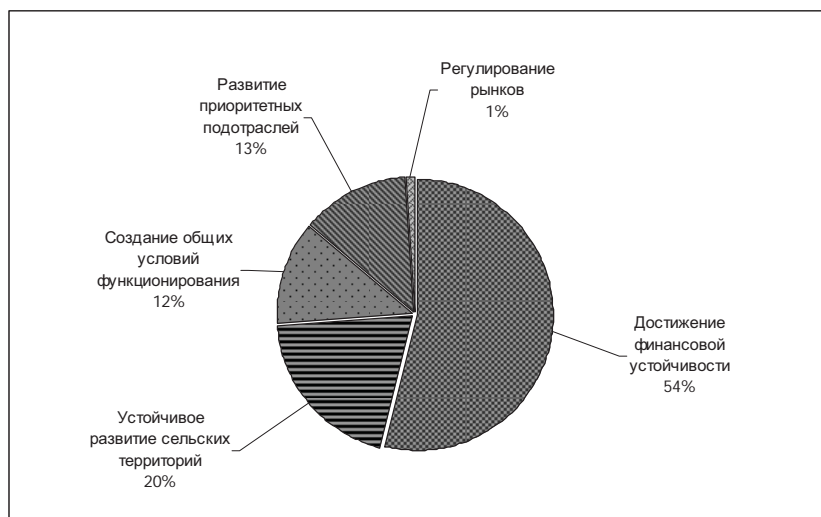


Рис. 64. Удельный вес расходов по направлениям Госпрограммы 2008–2012 гг.

Среди целей программы первое место занимает «устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения». Такое позиционирование проблем сельского развития можно считать революционным для органов управления сельским хозяйством. В ресурсном обеспечении, относящемся к разделу «Устойчивое развитие сельских территорий», не указано ничего имеющего отношение к уровню занятости: ресурсами обеспечиваются мероприятия по улучшению жилищных условий граждан, мероприятия по развитию водоснабжения и газификации и комплексная компактная застройка сельских поселений в рамках пилотных проектов. Запланированное на 2008 г. ресурсное обеспечение устойчивого сельского развития в рамках программы составило менее 10% общих средств на ее выполнение. Правда, в других разделах встречаются мероприятия, непосредственно связанные с устойчивым развитием (например, консультационная помощь сельскохозяйственным производителям), но это скорее исключение. Ресурсы для формирования несельскохозяйственной занятости на селе в рамках программы предусмотрены в небольших объемах (это субсидии на возмещение процентной ставки по кредитам и займам на развитие народных промыслов, сбор грибов-ягод, сельский туризм и т.п.), хотя повышение занятости заявлено в качестве ее главной цели.

Самым масштабным направлением (292,7 млрд руб. на 5 лет, 54% объема всех средств) Госпрограммы стало *достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства*. В мероприятия данного направления входит:

- субсидирование процентных ставок по краткосрочным и инвестиционным кредитам (займам в кредитных кооперативах) для сельскохозяйственных товаропроизводителей всех организационно-правовых форм;
- повышение финансовой устойчивости малых форм хозяйствования, достигаемое путем опять же субсидирования по кредитам (займам) и увеличения уставного капитала ОАО «Россельхозбанк»;
- техническая и технологическая модернизация сельского хозяйства, включающая выплату субсидий на возмещение части затрат на уплату процентных ставок и взнос в уставный капитал ОАО «Росагролизинг»;
- снижение рисков в сельском хозяйстве, т.е. возмещение части страховых взносов за счет бюджетных средств.

Госпрограмма ставит достаточно амбициозные планы по привлечению кредитов в аграрный сектор. При использовании запланированного объема субсидирования за 5 лет необходимо предоставить сельхозпроизводителям кредиты на сумму 911 млрд руб. Внепрограммная часть деятельности АПК требует кредитной поддержки еще на сумму не менее 500 млрд руб., при этом более 70% названных сумм составляют долгосрочные кредиты. Объем кредитов, привлеченных в агропромышленный комплекс, за 9 месяцев 2008 г. превысил прошлогодний показатель на 20 млрд руб. и составил почти 324 млрд руб.³⁴

Основной упор и основные средства выделены на субсидирование процентных ставок. Проведенные исследования³⁵ показывают, что механизм распределения бюджетных средств в рамках нацпроекта «Развитие АПК» (2005–2006 гг.) был направлен на поддержку главным образом крупных товарных хозяйств, и эта практика продолжается в Госпрограмме.

Наблюдается крайне неравномерное распределение средств по группам хозяйств: 6% СХО получило более 50% всех дотаций и компенсаций (табл. 63). Хозяйства этой группы обеспечили 29% общей выручки, и каждое из них получило в среднем 12 млн руб. бюджетных средств, а это в почти в 89 раз больше, чем в среднем на одно хозяйство в четвертой группе и в 525 раз больше, чем в пятой. Также необходимо отметить, что далеко не все СХО первой группы прибыльны, т.е. эффективны. Из 926 СХО этой группы 114 имели балансовые убытки общей суммой 2 млрд руб., однако это не помешало им получить дотации на сумму 1,6 млрд руб., т.е. государство практически покрыло их убытки. Остальные не получили дотаций, даже несмотря на успешную деятельность.

В 2008 г. прибыль сельскохозяйственных организаций возросла до 117,5 млрд руб., т.е. почти на 10 млрд руб., или на 9%, по сравнению с 2007 г. Удельный вес прибыльных хозяйств в общей численности сельскохозяйственных организаций (23015) составил 82%, т.е. повысился на 1% по сравнению с предшествующим годом.

³⁴ Из оперативной информации Минсельхоза России.

³⁵ Узун В.Я., Гатаулина А.А., Янбых Р.Г. и др. Методика оценки эффективности государственной поддержки крупного и малого бизнеса в АПК. ВИАПИ. Научный отчет. 2008. С. 92.

Доля сельскохозяйственных предприятий различных групп по суммам дотаций и компенсаций в общих показателях, %, 2007 г.

Группы хозяйств по сумме полученных дотаций и компенсаций, тыс. руб.	Доля в общей численности СХО	Доля в дотациях	Доля в балансовой прибыли	Доля в вырубке	Доля в работниках СХО	Доля в с/х угодьях
1. Более 5000	5,5	52,5	46,3	28,7	18,0	10,7
2. 4999–1000	20,5	34,8	38,5	32,3	32,2	30,6
3. 999–250	24,9	10,8	12,1	17,1	23,1	26,7
4. 249–50	16,0	1,7	0,9	7,0	10,4	12,9
5. 49–0,1	8,1	0,1	1,3	2,5	3,9	5,3
6. Не получали дотаций	24,9	0,0	0,9	12,4	12,3	13,8
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Узун В.Я., Гатаулина А.А., Янбых Р.Г. и др. Методика оценки эффективности государственной поддержки крупного и малого бизнеса в АПК. ВИАПИ. Научный отчет. 2008.

Жесткие условия софинансирования мероприятий регионами, прописанные в Госпрограмме, могут лишить сельскохозяйственных товаропроизводителей большинства дефицитных субъектов Федерации федеральной поддержки. Разработка региональных госпрограмм и их согласование с федеральной Госпрограммой должны были происходить одновременно с уточнением бюджетов субъектов РФ, однако этого не произошло. Кроме того, регионы должны были изучить реальную потребность в средствах и планировать средства исходя из них, а не только из возможных лимитов федерального финансирования. Таким образом, возможна ситуация, когда в субъектах Федерации лимиты по отдельным направлениям не будут выбраны из-за не востребоваемости и, наоборот, по другим направлениям федерального софинансирования их будет категорически не хватать.

Другим широко разрекламированным направлением поддержки в рамках Госпрограммы стало *стимулирование развития малых форм хозяйствования*, на которое, впрочем, было запланировано только 7,9% всех программных средств (43,8 млрд руб. из 551,3 млрд руб.), причем треть из них – на увеличение уставного фонда ОАО «Россельхозбанк»³⁶. Финансирование же таких действенных и показавших свою эффективность мер, как предоставление субвенций на создание материально-технической базы сельскохозяйственных кооперативов, пополнение фонда финансовой взаимопомощи кредитных кооперативов, создание гарантийных фондов для предоставления гарантий малому бизнесу, в Госпрограмме отсутствует. Следует отметить, что около 10% субъектов Федерации все-таки нашли средства для финансирования дополнительной поддержки развития малого сельского бизнеса, в основном через поддержку сельскохозяйственной кооперации.

³⁶ Принятое в конце 2008 г. решение об увеличении уставного капитала Россельхозбанка на 33,5 млрд руб. уравнивает суммы, выделяемые на субсидирование процентной ставки и пополнение оборотных средств Россельхозбанка. Также решен вопрос о выделении Россельхозбанку субординированного кредита в объеме 25 млрд руб. «для преодоления дефицита кредитных ресурсов», а премьер-министр В.В. Путин на совещании в Одинцовском районе Московской области в декабре 2008 г. озвучил намерение Правительства РФ выделить еще 45 млрд. руб. в ближайшее время «для пополнения оборотных средств».

Продолжилось развитие сети сельскохозяйственных кооперативов. По предварительным данным субъектов Федерации, на 1 января 2009 г. в России было создано 5100 сельскохозяйственных потребительских кооперативов, из них 912 перерабатывающих, 2450 заготовительных и снабженческо-сбытовых, 1738 кредитных. По оценкам Минсельхоза России, работающих из них – 65%, причем среди кредитных – 71,5%, перерабатывающих – 57%, снабженческих и сбытовых – 63,4%. За год количество работающих кооперативов увеличилось на 1137. Наибольшее распространение сельскохозяйственные кооперативы получили в Волгоградской, Тюменской области и Республике Мордовия (более чем по 100 стабильно работающих кооперативов в каждой), в Республике Саха (Якутия) – 205 работающих сельскохозяйственных кооперативов. Также в рамках нацпроекта много кооперативов было создано в Белгородской, Оренбургской, Ростовской, Пензенской, Иркутской, Омской, Читинской областях, Республиках Бурятия, Татарстан, Калмыкия, Чувашской Республике, Краснодарском и Красноярском краях.

По данным Минсельхоза, в 2007 г. из подавших отчетность сельскохозяйственных потребительских кооперативов 912 закончили год с прибылью (на сумму 104 млн руб.), 181 – с убытком (11,1 млн руб. убытка). На конец года в системе сельскохозяйственной кооперации состояло почти 110 тыс. членов, которым было предоставлено 76,5 тыс. займов (более 60% – ЛПХ).

Однако *система сельскохозяйственной потребительской кооперации* испытывает определенные проблемы, главными из которых являются недокапитализация кредитных кооперативов и невозможность получения кредита при отсутствии достаточной залоговой базы, трудности со сбытом продукции и низкий уровень подготовки руководящих кооперативных кадров. Кроме того, получение субсидий устроено таким образом, что их легче добиться при обращении за кредитом в Россельхозбанк, а не в кредитный кооператив, что также ослабляет систему сельскохозяйственной кооперации.

Роль малых форм хозяйствования трудно переоценить, поскольку часто они являются единственным доступным местом занятости сельского населения. Например, в Курганской области уже более половины работников сельского хозяйства, более половины сельскохозяйственных угодий, которые обрабатывали сельскохозяйственные организации, остались за пределами действующих сельскохозяйственных организаций и числятся за собственниками земельных долей.

Государственная поддержка малых форм хозяйствования создает благоприятные условия для развития: из консолидированного бюджета им субсидируется 100% ставки рефинансирования по кредитам, взятым ими на определенные нужды. Крестьянские (фермерские) хозяйства, кроме этого, уравниваются в государственной поддержке с сельскохозяйственными организациями³⁷.

Вместе с тем усилия государства по поддержке малых форм хозяйствования явно недостаточны. Обзор мероприятий поддержки, финансируемых из региональных бюджетов, показал, что доля средств, предусмотренных для малых форм хозяйствования,

³⁷ По данным субъектов РФ, объемы кредитов и займов, полученных в 2008 г. в российских кредитных организациях и кредитных потребительских кооперативах на развитие малых форм хозяйствования, составили 48,1 млрд. руб. при целевом показателе 30 млрд. руб. на год. Таким образом, целевой показатель перевыполнен в 1,6 раза. Кредиты и займы, привлеченные малыми формами хозяйствования на селе, составили 11,3% общих субсидируемых кредитов и займов на сельское хозяйство.

несопоставима с их долей в производстве сельскохозяйственной продукции. Она колеблется, как правило, около 1% всего бюджета региональных программ поддержки сельского хозяйства. В то же время даже эти средства могут быть не выделены в полном объеме. Срок возврата средств, затраченных малыми формами хозяйствования на уплату процентов, затягивается до года.

Остается хронически нерешенной проблема включения членов личных подсобных хозяйств в систему государственного страхования через упрощенную систему взносов от декларируемой суммы дохода или через систему патентов. Необходимо также решить вопрос с учетом НДС у предприятий переработки, закупающих продукцию в малых формах хозяйствования, которые не являются плательщиками НДС. Отказ от решения этого вопроса ведет к занижению закупочной цены для малых форм хозяйствования. В противном случае предприятия переработки вынуждены увеличивать свои расходы на НДС при продаже своей продукции, так как не могут их снизить за счет НДС в стоимости закупленной продукции. Следует также адаптировать систему бухгалтерского учета для потребительского кооператива, его взаимоотношения с членами для того, чтобы избежать двойного налогообложения доходов.

На 10 ноября 2008 г. Госпрограмма была профинансирована на 88,4% лимита выделенных средств (табл. 64).

Таблица 64

Финансирование мероприятий Госпрограммы, млн руб.

	Лимит	Профинансировано	% лимита
I. Устойчивое развитие сельской местности	8135,5	6047,6	74,3
II. Создание общих условий функционирования сельского хозяйства	17892,1	14257,8	79,7
В т.ч. субсидии на минеральные удобрения	10300	8597,8	83,3
III. Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства	15228,5	12263,5	80,5
IV. Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства,	77245,2	71616,0	92,7
В т.ч. повышение доступности кредитов	34349,8	28765,1	83,7
V. Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	580,0	320,4	55,2
Кроме того, субсидии на комбикорма	10000,0	8398,0	84,0
Итого по Госпрограмме	118208,1	104505,3	88,4

Источник: Минсельхоз.

За последние месяцы к бюджету Госпрограммы на 2008 г. было добавлено около 60 млрд руб., что означает его увеличение примерно на 3/4.

В том числе принято решение о дополнительном выделении финансовых средств на компенсацию части затрат на приобретение минеральных удобрений в размере 8 млрд руб. и на комбикорма для свиноводства и птицеводства – 10 млрд руб., а также еще 10 млрд. руб. на компенсацию дополнительных затрат на приобретение сельскохозяйственными товаропроизводителями дизельного топлива.

Размер субсидирования процентной ставки по кредитам вырастет в 2009 г. с 2/3 (66,7%) до 80% ставки рефинансирования ЦБ, а для объектов животноводства – до 100% ставки рефинансирования. Предполагается, что объем кредитования отрасли в 2009 г. составит 866 млрд руб. (в 2008 г. этот показатель превышает 700 млрд руб.)³⁸. Однако финансовый кризис и ожидающееся секвестирование бюджета 2009 г., без всякого сомнения, внесут понижающие коррективы во все планируемые показатели.

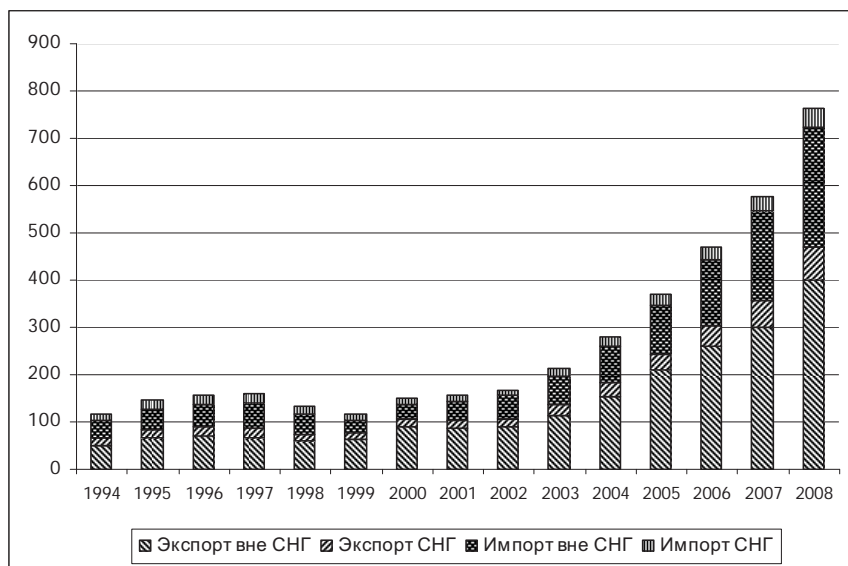
³⁸ Из выступления первого вице-преьера РФ В. Зубкова на заседании Правительства РФ в январе 2009 г.

3.6. Внешнеэкономическая деятельность

3.6.1. Внешнеторговый оборот

Ключевыми факторами, под воздействием которых проходило формирование российской внешней торговли в 2008 г., являлись: значительный рост цен на энергетические ресурсы на мировых рынках первые 8 месяцев года и резкий их спад, начавшийся в сентябре, замедление темпов роста мирового промышленного производства, нестабильность межстрановых финансовых потоков, связанная с кризисом на крупнейших мировых фондовых площадках. Увеличение совокупного внутреннего спроса в начале года стимулировало расширение импорта, однако девальвация рубля и снижение доходов населения в последние месяцы года привели к значительному сокращению импортных поставок.

Несмотря на замедление роста мировой экономики и ухудшение конъюнктуры мирового рынка во 2-м полугодии 2008 г., значительный рост основных показателей российской внешней торговли в 1-м полугодии позволил достичь высоких результатов по итогам года.



Источник: Центральный банк РФ.

Рис. 65. Российский внешнеторговый оборот (млрд долл.)

Показатели, характеризующие российскую внешнюю торговлю, в 2008 г. достигли рекордных значений за последние 18 лет. Российский внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, в 2008 г. составил 763,7 млрд долл., превысив годовой показатель 2007 г. на 32,2% (рис. 65). При этом в IV квартале 2008 г. оборот торговли снизился на 4,6% по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. По

сравнению с IV кварталом 2007 г. экспорт в IV квартале 2008 г. упал на 10,4%, а импорт вырос всего на 4,4%.

В общем объеме товарооборота на долю экспорта в 2008 г. приходилось 61,8% (в 2007 г. – 61,4%), импорта – 38,2% (38,4%).

Благодаря взлету цен на нефть и другие сырьевые товары в первые 7 месяцев 2008 г. наблюдался опережающий рост экспорта по сравнению с импортом. В результате сальдо торгового баланса в 2008 г. составило 179,8 млрд долл., увеличившись по сравнению с прошлым годом на 37,3%. Однако снижение цен в сентябре и последовавший еще более сильный октябрьский обвал цен на многие сырьевые товары, прежде всего на нефть, привели к коррекции внешнеторговых показателей. Резко обозначившаяся в 2007 г. проблема сокращения внешнеторгового профицита вновь обретает остроту с перспективой выхода на дефицитный баланс уже в ближайшее время.

Коэффициент несбалансированности торгового оборота (отношение сальдо торгового баланса к внешнеторговому обороту) повысился с 22,8% в 2007 г. до 23,5% в 2008 г.

3.6.2. Состояние мировой экономики

В докладе МВФ³⁹ о состоянии и перспективах развития мировой экономики, подготовленном в октябре 2008 г., отмечалось, что мировая экономика вступила в период глубокого спада, вызванного резким (подобное по глубине спада отмечалось в 30-х годах прошлого века) ухудшением положения на мировом финансовом рынке. В период с 2004 г. до середины 2007 г. в мировой экономике отмечался стабильный подъем. Мировой ВВП возрастал в среднем на 5% в год (самый высокий показатель с начала 70-х годов прошлого века), при этом примерно 3/4 этого роста приходилось на долю развивающихся стран и государств с переходной экономикой. Уровень инфляции оставался относительно невысоким, хотя отмечалась тенденция к его повышению.

В 2007 г. негативное влияние на положение в мировой экономике оказали углубляющийся кризис на мировом финансовом рынке, понижательная тенденция на рынке жилья во многих развитых странах, а также взлет цен на сырьевые товары. Первые признаки финансового кризиса проявились в августе 2007 г., а к сентябрю 2008 г. кризис вступил в новую фазу, характеризующуюся резким снижением доверия к финансовым институтам и рынкам. Растущие опасения по поводу ухудшающегося положения на финансовом рынке привели к серии банкротств, а также слияний финансовых компаний и государственной интервенции в США и странах Западной Европы, что стало причиной существенного изменения структуры финансового сектора.

Негативные тенденции на финансовом рынке привели к значительному замедлению роста мировой экономики. Темпы прироста ВВП промышленно развитых стран за период с IV квартала 2007 г. по II квартал 2008 г. составили в среднем лишь 1%, в то время как в I–III кварталах 2007 г. они были равны 2,5%. В экономике США в первой проявились признаки рецессии, однако осуществляемое ФРС США ослабление финансовой политики, своевременно принятый американским правительством пакет финансовых мер, а также устойчивый рост экспорта на фоне ослабления доллара позволили несколько смягчить негативное влияние финансового кризиса, но темпы роста американской экономики с IV квартала 2007 г. не превышали в среднем 1,25%.

³⁹ <http://www.imf.org/external/russian/index.htm>

В 2008 г. ВВП США вырос на 1,3%, что стало самым низким показателем с 2001 г., когда его низкий рост был связан с террористическими атаками на Нью-Йорк и другие города США. При этом ВВП США в IV квартале 2008 г., по предварительным данным, снизился на 3,8%. Это стало самым низким показателем с 1982 г. – тогда американская экономика находилась в глубокой рецессии.

Деловая активность в странах Западной Европы существенно замедлилась, что связано с ужесточением условий кредитования, с понижательной тенденцией на рынке жилья ряда стран, с охлаждением хозяйственной конъюнктуры в США и повышением курса евро. Согласно опубликованному в январе 2009 г. докладу Еврокомиссии (ЕК)⁴⁰, ВВП еврозоны в 2008 г. увеличился всего на 0,1%. При этом ЕК прогнозирует, что ВВП еврозоны снизится в 2009 г. на 1,9%, и это будет первым падением экономики по итогам года с момента введения в обращение евро в 1999 г. В докладе отмечается, что рецессия в еврозоне началась во II квартале 2008 г., когда ВВП региона упал на 0,2% по сравнению с предыдущим кварталом. В IV квартале 2008 г. спад увеличился до 1,5%.

В 2008 г. экономика Японии официально вступила в стадию рецессии, после того, как во II и III кварталах ВВП страны в годовом исчислении сократился на 3,0 и на 0,5% соответственно. При этом объем ВВП Японии в IV квартале 2008 г., сократился сразу на 12,1% в годовом исчислении, что стало самым сильным падением показателя с I квартала 1974 г. (тогда объем ВВП упал на 13,1%). Ранее ожидалось, что ВВП Японии в IV квартале снизится на 4,1% в годовом исчислении.

Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой также не смогли избежать экономической рецессии. Средние темпы прироста ВВП в них снизились с 8% в I–III кварталах 2007 г. до 7,5% в IV квартале 2007 г. – II квартале 2008 г., замедлился рост нетто-экспорта и внутреннего спроса. Показатели внешней торговли и деловой активности также снизились. Более устойчивый рост экономики в IV квартале 2007 г. – II квартале 2008 г. отмечался в странах – экспортерах сырьевых товаров. Наиболее существенное замедление экономического развития наблюдалось в странах, имеющих тесные торговые связи с США и государствами Западной Европы. Значительно пострадали также страны, дефициты платежных балансов которых финансируются за счет притока иностранных инвестиций, существенно сократившегося в результате кризиса.

В последние месяцы 2008 г. мировой объем производства и торговли резко снизился. Продолжение финансового кризиса, связанное с неспособностью политической элиты устранить неопределенность, привели к резкому снижению стоимости активов во всех странах с развитой экономикой и странах с формирующимся рынком, что вызвало уменьшение благосостояния населения и, таким образом, снижение потребительского спроса. Кроме того, в связи со своими сформировавшимися негативными ожиданиями население стало откладывать расходы, что еще более способствовало сокращению спроса на потребительские и инвестиционные товары.

В январе 2009 г. Международный валютный фонд снизил прогноз роста мировой экономики в 2009 г.⁴¹ на 1,7 п.п. по сравнению со своим последним прогнозом, опубликованным в ноябре 2008 г., – с 2,2 до 0,5% (табл. 65). Одновременно с этим МВФ снизил на 0,8 п.п. прогноз роста мировой экономики на 2010 г. – с 3,8 до 3,0%. В докладе МВФ отмечается, что рост мировой экономики в текущем году станет самым низким со

⁴⁰ <http://ec.europa.eu/news/economy/>

⁴¹ <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/weo/2009/update/01/pdf/0109r.pdf>

времен Второй мировой войны. Несмотря на усилия правительств разных стран, пока не удастся преодолеть паралич финансовой и банковской системы, что неизбежно влечет за собой замедление развития реального сектора экономики. В этой связи МВФ предлагает выработать новые меры, которые позволят очистить рынок от нежизнеспособных институтов и неликвидных активов и реанимируют финансовые потоки.

Согласно обновленному прогнозу, экономики практически всех развитых стран в 2009 г. сократятся в среднем на 1,5–2,5% (табл. 65). Так, снижение ВВП США составит по итогам года 1,6%, Японии – 2,6%, Великобритании – 2,8%. ВВП стран еврозоны упадет за год на 2,0%. Наименьшее снижение прогнозируется в Канаде, где сокращение ВВП составит лишь 1,2%.

Что же касается развивающихся рынков, то и они не оправдали надежд экономистов, видевших в них локомотив, вывозящий мировую экономику из рецессии. Так, прогноз по ВВП Китая в 2009 г. был скорректирован на 1,8 п.п. – до роста в 6,7%, а по Индии – на 1,2 п.п., до 5,1%.

МВФ также снизил прогноз роста российской экономики в 2009 г. на 4,2 п.п. по сравнению со своим последним прогнозом, опубликованным в ноябре 2008 г. Теперь Фонд ожидает, что в текущем году ВВП России не только не увеличится на 3,5%, а, напротив, сократится на 0,7%. При этом авторы доклада полагают, что в 2010 г. рост экономики России составит всего 1,3% (вместо роста на 4,5%, как прогнозировалось ранее).

Прогноз по экономике стран СНГ в 2009 г. также был пересмотрен – с роста совокупного ВВП на 3,2% до снижения этого показателя на 0,4 п.п. При этом СНГ вернется к росту в 2010 г., хотя теперь он прогнозируется на уровне 2,2% (а не 4,5%).

Таблица 65

**Динамика мирового валового продукта и мировой торговли
(% к предыдущему году)**

	2004	2005	2006	2007	2008 ¹	2009 ²	2010 ²
ВВП							
Мир в целом	105,3	103,4	105,1	105,2	103,4	100,5	103,0
Промышленно развитые страны	103,2	102,6	103,0	102,7	101,0	98,0	101,1
США	103,9	103,1	102,8	102,0	101,1	98,4	101,6
Страны еврозоны	102,1	101,5	102,8	102,6	101,0	98,0	100,2
Япония	102,3	101,9	102,4	102,4	99,7	97,4	100,6
Другие развитые страны	104,6	103,9	104,5	104,6	101,9	97,6	102,2
Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой	107,7	106,8	107,9	108,3	106,3	103,3	105,0
Страны Центральной и Восточной Европы	106,5	105,6	106,7	105,4	103,2	99,6	102,5
Страны СНГ	108,4	106,6	108,2	108,6	106,0	99,6	102,2
Россия	107,2	106,4	107,4	108,6	106,2	99,3	101,3
Страны Азии	108,8	109,2	109,9	110,6	107,8	105,5	106,9
Китай	101,1	110,4	111,6	113,0	109,0	106,7	108,0
Мировая торговля товарами и услугами	110,6	107,5	109,2	107,2	104,1	97,2	103,2
Импорт							
Промышленно развитые страны	109,1	106,1	107,5	104,5	101,5	96,9	101,9
Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой	116,4	112,1	114,7	114,5	110,4	97,8	105,8
Экспорт							
Промышленно развитые страны	108,8	105,8	108,4	105,9	103,1	96,3	102,1
Развивающиеся страны и государства с переходной экономикой	14,6	111,1	111,0	109,6	105,6	99,2	105,4

¹ Оценка.

² Прогноз.

Источник: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/weo/2009>

По прогнозам ВТО, объем международной торговли снизится в 2009 г. более чем на 2,1%, в то время как в 2008 г. был зафиксирован рост на 6,2%. Число антидемпинговых расследований увеличилось на 40% по сравнению с аналогичным показателем 2007 г. Введенные для борьбы с рецессией ограничения международной торговли на деле могут осложнить выход мировой экономики из рецессии.

3.6.3. Конъюнктура мирового рынка

Ценовая конъюнктура основных товаров российского экспорта на мировых рынках в 2008 г. в целом была благоприятная, несмотря на падение цен на нефть и многие другие сырьевые товары в III и IV кварталах (*табл. 66*).

На протяжении 2005–2007 гг. наблюдался стремительный рост мировых цен на нефть. В начале 2008 г. ситуация на рынке нефти складывалась крайне оптимистично: цены на американские акции начали снижаться довольно быстрыми темпами, доллар продолжал слабеть, развивающиеся рынки в случае углубления мирового финансового кризиса также не казались стабильными. В этих условиях инвесторы предпочли вкладывать средства в понятные им инструменты – в золото и нефть.

В результате высокого спроса на энергоносители (со стороны не только основных потребителей, но и инвесторов) в марте 2008 г. мировые цены на нефть превысили 100 долл. за баррель.

Восходящее движение ускорилось, когда 2 мая 2008 г. цены, начав с отметки 110,5 долл./барр., за семь торговых сессий повысились до уровня 125,5 долл./барр. Причиной этого движения послужил целый ряд факторов. Крупная нефтегазовая компания Shell вынуждена была дополнительно сократить добычу нефти в связи с военными действиями в Нигерии. Кроме того, росту цены нефти способствовало нарастающее напряжение между Ираном и Западом. Игроки активизировали покупку нефти в ожидании, что Иран может сократить ее поставки.

5 июня 2008 г. нефтяные котировки поднялись с отметки 121,75 до 137,5 долл./барр. Импульсом к возобновлению роста стало очередное ослабление доллара, а также обострение ситуации вокруг Ирана. Это послужило стимулом для агрессивных покупок нефти. В результате дальнейшего роста 11 июля 2008 г. нефть сорта Brent достигла своего абсолютного исторического максимума – 147,11 долл./барр.

В связи со снижением потребления в США и ожиданием решения об увеличении добычи нефти от Саудовской Аравии за период с 15 по 18 июля нефть сорта Brent подешевела более чем на 10%.

Во второй половине 2008 г. неуверенный рост наблюдался лишь несколько раз. 23 сентября 2008 г. началась затяжная волна снижения, отбросившая котировки к уровням начала 2005 г. Поводом для падения цен стали беспокойства, связанные с мировым спросом на нефть, а также отказ инвестиционных фондов от использования заемных средств. Участники рынка начали распродавать все имеющиеся у них активы для получения ликвидности. Дальнейшее падение носило обвальный характер и по настоящее время определяется одним и тем же рядом факторов: снижением реального спроса на нефть со стороны США и развивающихся стран, опасениями относительно замедления мировой экономики и дальнейшего снижения потребления.

Самая высокая в этом году цена нефти Urals была зарегистрирована 11 июля и составила 139,87 долл./барр., что стало ее новым абсолютным рекордом. Самая низкая за год цена нефти этой марки была зафиксирована 5 декабря и составила 34,88 долл./барр.

Вслед за нефтью начали дешеветь и нефтепродукты. Бензин и дизельное топливо в III квартале в среднем подешевели на 4–6%. Цены на природный газ, мазут и уголь продолжали расти (по сравнению со II кварталом они подорожали на 17,9; 12,8 и 17,4% соответственно).

На рынке металлов в I квартале 2008 г. наблюдалось умеренное повышение котировок на фоне природных катаклизмов (наводнения, землетрясение в Китае), участившихся случаев забастовок (в Чили, Перу), умеренного роста спроса на металлы, ослабления доллара и роста цен на нефть. Все это поддерживало баланс спроса и предложения металла и подталкивало цены вверх.

Во II квартале 2008 г. в связи с возрастанием влияния на рынок фактора сокращения спроса со стороны стран – участниц ОЭСР (ОECD) цены на базовые металлы начали снижаться. Экономический спад в США и на ключевых европейских рынках, связанный с падением в секторе недвижимости, оказал отрицательное воздействие на спрос на базовые металлы.

Снижение цен на металлы во второй половине 2008 г. было вызвано не только снижением спроса, но и укреплением доллара, развитием кризиса, спровоцировавшего наступление рецессии в развитых и развивающихся странах, а также спадом в промышленном секторе. Наибольшее влияние на котировки металлов оказали охлаждение экономики Китая, основного потребителя цветных металлов, и проблемы в автомобильной промышленности США и Европы.

В 2008 г. алюминий снизился в цене почти на 40% – с 2445,5 долл./т (среднемесячная цена в январе) до 1490,4 долл./т (среднемесячная цена в декабре). В начале июля наблюдался резкий взлет цен на алюминий, спровоцированный решением 20 крупнейших производителей алюминия в КНР сократить выпуск металла на 5–10% из-за нехватки электроэнергии. Однако в августе 2008 г. на фоне снижения спроса на металл со стороны строительных компаний и автоконцернов началось снижение цен и на алюминий.

Мировые цены на медь снизились в 2008 г. на 56,5% – с 7061 долл./т в начале года до 3071,98 долл./т в декабре. Несмотря на то что цены на медь демонстрировали повышение в первой половине 2008 г., уже тогда создались предпосылки для падения котировок. The International Copper Study Group еще в марте 2008 г. сообщила о существующих на рынке меди излишках металла в размере 17 тыс. т и в целом об избытке в 19 тыс. т в I квартале по сравнению с дефицитом в 80 тыс. т в 2007 г. Вместе с тем в середине 2008 г. котировки на рынке меди поддерживались большим числом забастовок, остановками производства, наводнениями и терактами. Разразившийся финансовый кризис спровоцировал падение спроса и котировок меди.

Последние несколько лет цены на никель постоянно росли. В 2007 г. цена за 1 т металла достигла исторического рекорда в 51 650 долл. Однако на протяжении всего 2008 г. цены на никель снижались в связи с ростом излишков металла на мировом рынке. 23 июля цена на никель опустилась ниже уровня 20000 долл./т. В целом за год снижение составило 65% – с 27 689,5 долл./т в январе 2008 г. до 9686,43 долл./т в декабре.

Цены на другие сырьевые товары российского экспорта на мировых рынках (за исключением лесо- и пиломатериалов) были существенно выше, чем в январе – сентябре 2007 г.

Индекс 19 основных сырьевых товаров Reuters/Jefferies CRB с июльского пика обрушился в октябре на 53% в связи с опасениями, что мировая рецессия подорвет спрос на сырье. До этого за период с 2001 г. по 2007 г. индекс практически удвоил свое значение. Скорость падения стоимости нефти поставила исторический рекорд, а цены на медь и золото снижались самыми быстрыми более чем за два десятилетия темпами.

Таблица 66

Среднегодовые мировые цены

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Нефть (Brent), долл./барр.	14,1	15,9	28,19	24,843	25,022	28,83	37,4	54,38	65,15	72,32	99,53
Натуральный газ, долл./1 млн БТЕ	2,5469	2,1876	4,3442	3,9764	3,3857	5,461	5,993	8,870	12,2	7,27	9,103
Бензин, долл./галлон	0,511	0,529	0,887	0,7922	0,755	0,891	1,197	1,508	1,81	2,06	2,703
Медь, долл./т	1775,3	1539,9	1863,9	1613,6	1592,9	1785,6	2808,2	3606	6851	7119	6970
Алюминий, долл./т	1413,5	1318,0	1550,0	1444,7	1350,7	1424,7	1693,2	1871	2619	2639	2576
Никель, долл./т	5352,5	5239,5	8624,0	5966,0	6175,1	9580,8	13757	14692	22038	37230	21108

Источник: рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), Межконтинентальной нефтяной биржи (Лондон).

Цены на основные импортируемые Россией продовольственные товары на мировых рынках в 2008 г. имели разнонаправленную динамику (табл. 67). Цены на зерновые культуры, растительные и животные жиры понижались, на мясо и сахар – росли.

После резкого роста мировых цен на пшеницу, наблюдавшегося с июня 2007 г. по март 2008 г., в апреле возобладала тенденция к понижению цен, связанная с ожиданиями высокого урожая и усиленная в III квартале ситуацией в мировой экономике. В III квартале 2008 г. относительно предыдущего квартала американская пшеница подешевела на 8,3%, канадская – на 19,4%. Цены на кукурузу и ячмень под влиянием сохранявшегося высокого спроса на эти культуры (в том числе в производстве биотоплива) на протяжении 1-го полугодия 2008 г. продолжали повышаться.

Однако в III квартале и на этих рынках проявилась тенденция к понижению цен: кукуруза начала дешеветь в июле, ячмень – в августе. Относительно II квартала прошедшего года цены на американскую кукурузу понизились на 5,5%, на канадский ячмень – на 9,4%. Однако, несмотря на понижение, цены на зерновые культуры в январе – сентябре 2008 г. были значительно выше, чем в аналогичный период предшествующего года: американская пшеница была дороже на 58,5% (в январе-сентябре 2007 г. относительно января – сентября 2006 г. – на 21,4%), канадская – на 90,1% (на 23,7%), американская кукуруза – на 49,5% (на 46,0%), канадский ячмень – на 36,0% (на 54,1%). Резкое ускорение роста цен на рис во II квартале (в 1,8 раза относительно предшествующего квартала) было вызвано низкими урожаями, сокращением запасов, ограничениями на его вывоз отдельными странами и создавшимся дефицитом на мировом рынке риса. Ожидания хорошего урожая и общая тенденция к понижению цен на сырьевых рынках способствовали понижению цен и на рис (в III квартале он подешевел на 17,8%).

По итогам 9 месяцев 2008 г. цена на рис была в 2,1 раза выше, чем в аналогичный период предыдущего года (в январе – сентябре 2007 г. относительно января – сентября 2006 г. – на 4,7%).

Рост цен на энергию и корма, а также увеличение мирового спроса привели к росту цен на мясо. Вместе с тем ожидания высоких урожаев зерновых, снижение цен на топливо и энергию, замедление роста спроса, связанное с неблагоприятным состоянием экономик ведущих стран, падение мировых цен на большинстве товарных рынков отразились и на динамике цен на рынках мясной продукции: говядина начала дешеветь в августе, свинина и мясо птицы – в сентябре 2008 г. Но по итогам III квартала прошедшего года относительно предыдущего квартала говядина подорожала на 11,9%, свинина – на 8,7%, мясо домашней птицы – на 5,4%. В январе – сентябре 2008 г. относительно того же периода предыдущего года цены на говядину возросли на 26,3% (в январе – сентябре 2007 г. относительно января – сентября 2006 г. – на 3,7%), свинина подорожала на 0,3% (на 4,3%), мясо домашней птицы – на 7,0% (на 13,1%).

После значительного роста цен в 2007 г. на мировом рынке молока и молочной продукции цены на эти товары с начала 2008 г. в основном понижались во многом благодаря увеличению их поставок на мировой рынок.

В результате в III квартале средняя контрактная импортная цена на молоко по сравнению с предыдущим кварталом понизилась на 6,1%. В январе – сентябре 2008 г. средняя контрактная цена импорта молока в Россию по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года возросла на 12,8% (в январе – сентябре 2007 г. – на 47,8%).

Во II и III кварталах 2008 г. рост цен на сливочное масло замедлился и составил 4,2 и 0,4% соответственно (против 27–28% в предыдущие два квартала). В январе – сентябре 2008 г. сливочное масло на мировом рынке было в 1,9 раза дороже, чем в январе – сентябре предыдущего года (в январе – сентябре 2007 г. – на 8,7%).

Рост цен на подсолнечное масло в I-м полугодии 2008 г. проходил под влиянием снижения его производства в предыдущие два сельскохозяйственных года, а также резкого сокращения его экспорта с Украины и из Аргентины. В III квартале наметилась тенденция к понижению цен на подсолнечное масло: по сравнению с предыдущим кварталом цены на него снизились на 29,4%. Однако уровень цен на растительные масла на мировом рынке в январе – сентябре 2008 г. оставался высоким: по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года подсолнечное масло подорожало в 1,9 раза (в январе – сентябре 2007 г. – в 1,4 раза).

На мировом рынке сахара в январе – сентябре прошедшего года наблюдалась тенденция к росту цен. Устойчивый рост спроса на сахар на фоне падения его производства, в первую очередь в Индии и Европе, привел к уменьшению экспорта и сокращению мировых запасов сахара. В III квартале рост цен ускорился и по отношению к предыдущему кварталу: сахар-сырец подорожал на 13,9%, сахар белый – на 13,4% (во II квартале – соответственно подешевел на 11,0 и 1,4%). По итогам 9 месяцев 2008 г. по сравнению с тем же периодом предшествующего года цены на сахар-сырец повысились на 16,8%, на сахар белый – на 13,6% (в январе – сентябре 2007 г. сахар-сырец и сахар белый) подешевели на 40,7 и 34,0% соответственно).

Динамика средних мировых цен на некоторые сельскохозяйственные товары

	2005	2006	2007	2008			
				Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь
Пшеница, долл./т:							
канадская, CWRS	197,6	216,8	300,4	400,8	369,1	316,4	324,7
американская, HRW	152,4	192,0	255,2	329,3	295,6	237,4	226,8
американская, SRW	135,7	159,0	159,0	255,4	223,8	185,9	183,0
Кукуруза американская, долл./т	98,7	122,0	163,0	235,0	233,8	183,1	163,8
Ячмень, долл./кг	95,0	117,0	172,0	212,3	189,5	143,4	130,1
Соя-бобы, долл./кг	274,4	268,4	384,0	556,0	509,0	394,0	379,0
Соевое масло, долл./т	545,1	598,6	881,0	1322,0	1226,0	928,0	813,0

Источник: World Bank.

3.6.4. Динамика основных российских внешнеторговых показателей

Экспорт

Стоимостной объем экспорта в 2008 г. увеличился на 33,1%, в 2004 г. этот показатель достигал 34,8%, в 2005 г. – 33,1%, в 2006 г. – 24,5%, в 2007 г. – 16,8%. Высокие темпы прироста экспорта были обоснованы исключительно благоприятной динамикой мировых цен на нефть и другие энергоносители в 1-й половине года. Экспорт в 2008 г. увеличился за счет роста цен при снижении физических объемов (табл. 68).

Таблица 68

Динамика российского экспорта

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Экспорт, млрд долл.	105,0	101,9	107,2	135,4	183,2	245,3	303,9	355,2	471,8
В том числе:									
Дальнее зарубежье	90,8	86,6	91,0	113,9	152,9	211,6	260,6	301,5	400,7
Темпы роста, % к предыдущему году									
Индекс физического объема	110,2	104,2	115,0	109,5	110,7	104,7	105,8	105,0	96,8
Индекс цен	128,2	93,8	86,0	113,4	122,7	126,9	119,7	110,9	137,4

Источник: ЦБ РФ, МЭР.

Исходя из ежемесячной динамики экспорта в 2008 г. наращивание объемов экспорта происходило в основном в 1-й половине года: с 34,5 млрд долл. в январе до 47,8 млрд долл. в июле. Однако начиная с августа в связи с ухудшением внешнеэкономической конъюнктуры на мировых товарных рынках и снижением мировых цен на нефть и нефтепродукты стоимостные объемы российского экспорта сократились с 45,6 млрд долл. в августе до 38,9 млрд долл. в октябре, 30,1 млрд долл. в ноябре и 26,3 млрд долл. в декабре 2008 г.

При этом основные товарные позиции практически не изменились. На первом месте по-прежнему находится экспорт товаров топливно-энергетического комплекса, доля которых увеличилась на 4,4 п.п. к уровню 2007 г. (рис. 66 и 67).

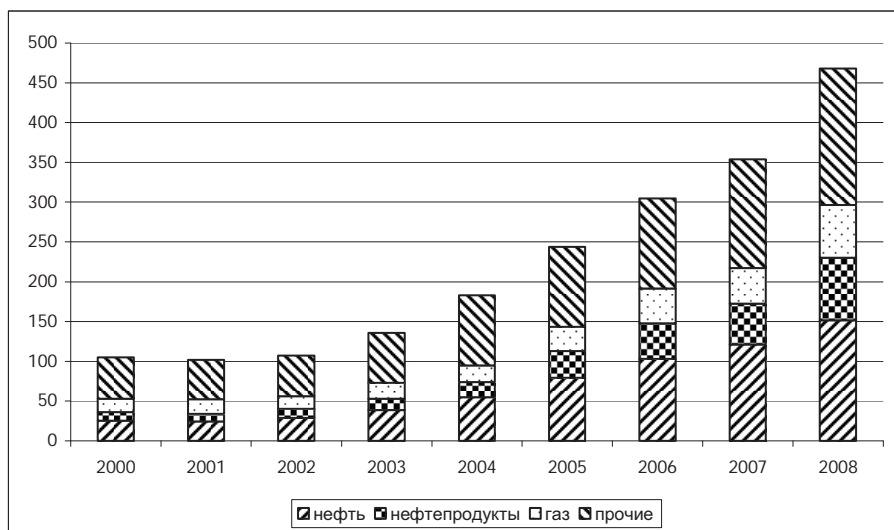


Рис. 66. Российский экспорт (млрд долл.)

Рост удельного веса топливно-энергетических товаров в общем объеме российского экспорта (табл. 69) определялся прежде всего ростом цен на нефть в 1,4 раза при сокращении физических объемов на 7%, а также существенным увеличением экспорта нефтепродуктов и природного газа за счет как роста контрактных цен в 1,46 и 1,53 раза, так и увеличения физических объемов поставок на 3,6 и 1,72% соответственно.

В структуре российского экспорта значительно сократилась доля металлов и изделий из-за того, что экспорт этой группы товаров рос медленнее (111,7%), чем экспорт в целом (133%). Рост совокупной стоимости поставок металлов и изделий связан в основном с увеличением стоимостного объема вывоза черных металлов.

На увеличение экспорта продукции химической промышленности относительно 2007 г. существенно повлиял рост цен на самую крупную товарную позицию – удобрения. В результате стоимостной объем вывоза продукции химической промышленности увеличился на 45,5%.

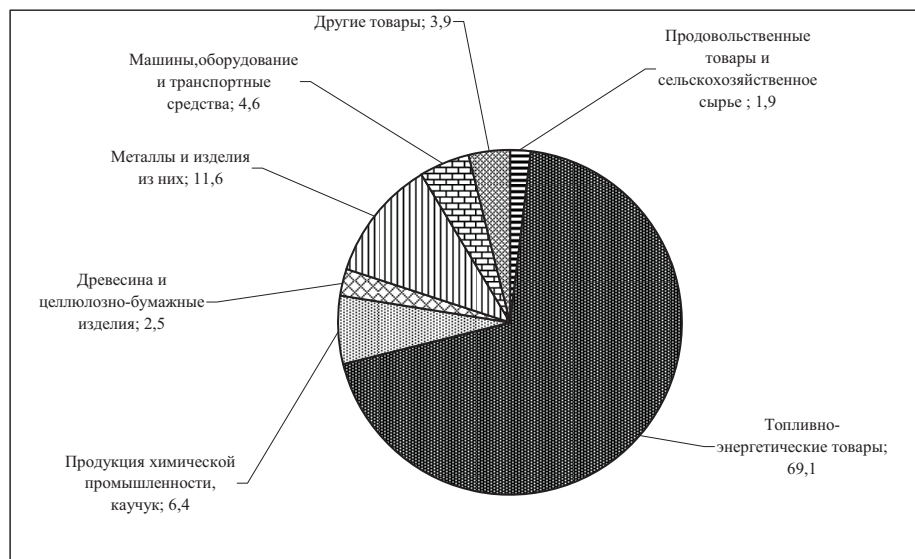
Экспорт древесины и целлюлозно-бумажных изделий снизился на 5,7%, в том числе лесоматериалов необработанных и обработанных – соответственно на 15,6 и 13% из-за снижения физических объемов поставок.

Экспорт машин, оборудования и транспортных средств в 2008 г. по сравнению с 2007 г. увеличился по стоимости на 17%. Несмотря на увеличение экспорта отдельных видов продукции машиностроения, ее удельный вес в общем объеме экспорта России продолжает снижаться.

**Стоимостные объемы российского экспорта нефти, нефтепродуктов и газа
(млн долл.) и их доля в общем объеме российского экспорта (%)**

	Нефть		Нефтепродукты		Газ	
	млн долл.	%	млн долл.	%	млн долл.	%
1992	6662	12,4	2202	4,1	6389	11,9
1993	8061	13,5	3061	5,1	6964	11,7
1994	8948	13,3	3398	5,0	7939	11,8
1995	12297	15,2	4108	5,1	13381	16,5
1996	15578	17,6	7442	8,4	14683	16,6
1997	14346	16,2	7145	8,1	16420	18,6
1998	10254	13,7	4262	5,7	...	...
1999	14101	18,8	4713	6,3	...	...
2000	25284	24,1	10938	10,6	16644	16,1
2001	24576	24,1	9402	9,4	18303	18,3
2002	28950	27,0	11227	10,5	15897	14,9
2003	38816	28,6	14064	10,5	19981	15,0
2004	55024	30,0	18998	10,5	20918	11,5
2005	79216	32,5	33650	13,6	30424,2	12,9
2006	96675	31,7	44217	14,5	42815	14,1
2007	114145,2	32,4	51470,4	14,6	42755,1	12,1
2008	151668,6	32,4	78 325	16,7	66 399,7	14,2

Источник: Данные Росстата, за 2008 г. – ФТС.



Источник: ФТС РФ.

Рис. 67. Товарная структура российского экспорта в 2008 г. (%)

Благоприятная конъюнктура мирового рынка в 1-й половине 2008 г. обеспечила значительный рост контрактных цен на основные товары российского экспорта (табл. 70).

Таблица 70

**Средние контрактные цены на основные российские экспортные товары
(поставки в дальнее зарубежье, долл./т)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Нефть сырая	179,9	156,4	162,4	181,2	231,9	344,3	429,8	485,4	684,3
Нефтепродукты	171,9	145,2	147,9	180,2	230,3	340,6	430,1	464,1	678,7
Газ природный, тыс. куб.м	85,91	105,21	91,4	112,3	113,6	154,7	–	240,6	381,0
Аммиак	97,5	81,7	72,4	118,5	158,3	176,2	195,7	224,2	456,5
Удобрения азотные	57,9	61,8	60,6	76,0	103,1	139,1	146,0	197,3	352,9
Удобрения калийные	86,6	76,8	74,9	77,8	94,3	133,9	150,3	174,5	447,0
Круглый лес, куб.м	43,4	45,6	44,8	47,8	56,2	59,6	63,8	84,0	95,1
Целлюлоза	352,2	293,4	300,0	321,7	371,9	386,1	436,7	545,6	569,8
Бумага газетная	386,6	421,7	332,2	338,3	387,9	455,3	498,6	527,0	599,2
Чугун	80,7	86,2	91,1	126,8	242,7	274,4	244,4	313,6	483,6
Ферросплавы	625,6	601,7	625,7	634,6	1097,8	1582,5	1492,3	1673,2	2487,2
Медь	1675	1465,3	1371,4	1564,9	2587,6	3389,8	6361,7	6657,8	6086,6
Никель	8629	5730,9	6143,9	8584,0	12660,0	14242,5	22674,4	33852,1	19615,8
Алюминий	1296	1176,3	1036,9	1050,0	1162,1	1299,2	1633,5	1984,0	2178,1

Источник: ФТС.

Однако снижение цен на мировых рынках топлива и сырья все сильнее начинает отражаться на динамике российского экспорта. Если в августе прошлого года среди основных товаров российского экспорта снижение цен было характерно только для нефти, то уже в сентябре 2008 г. снижение экспортных цен затронуло более широкий круг товаров. Так, по данным таможенной статистики, кроме сокращения экспортных цен на нефть на 13,2% в сентябре 2008 г. по отношению к августу, снизились также экспортные цены на нефтепродукты – на 9,8%, на газ природный – на 10,8, на медь – на 9,4, на алюминий – на 1,2, на лесоматериалы необработанные – на 3, на лесоматериалы обработанные – на 3,6, на черные металлы – на 8,4%. В последние месяцы 2008 г. темпы снижения контрактных цен на нефть, нефтепродукты, цветные металлы ускорились.

Сохраняется устойчивая ориентация экспорта на рынки стран дальнего зарубежья, доля которых в общем объеме экспорта России увеличилась с 84,7% в 2007 г. до 85% в 2008 г.

Импорт

Значительным ростом характеризовался импорт товаров, который в 2008 г. достиг 291,97 млрд долл., что на 30,6% выше уровня 2007 г. (табл. 71) Однако если в I–III кварталах рост по отношению к соответствующим кварталам предшествующего года составлял более 40%, в IV квартале – всего 4,4%.

В ежемесячной динамике импорта России в 2008 г. наблюдается увеличение стоимостных объемов с 15,6 млрд долл. в январе до 29 млрд долл. в июле. В августе – октябре стоимостные объемы российского импорта оставались практически на одном уровне и составляли около 27 млрд долл. В ноябре стоимость ввезенных товаров существенно сократилась и составила 21,7 млрд долл., в декабре – 23,9 млрд долл., что соответственно на 20,1 и 11,9% меньше по сравнению с октябрём. Такая динамика явилась следствием сжатия инвестиционного и потребительского спроса в результате кредитно-

го кризиса. С ноября крупнейшие банки фактически перестали выдавать потребительские кредиты, а объем кредитов реальному сектору увеличился незначительно.

Таблица 71

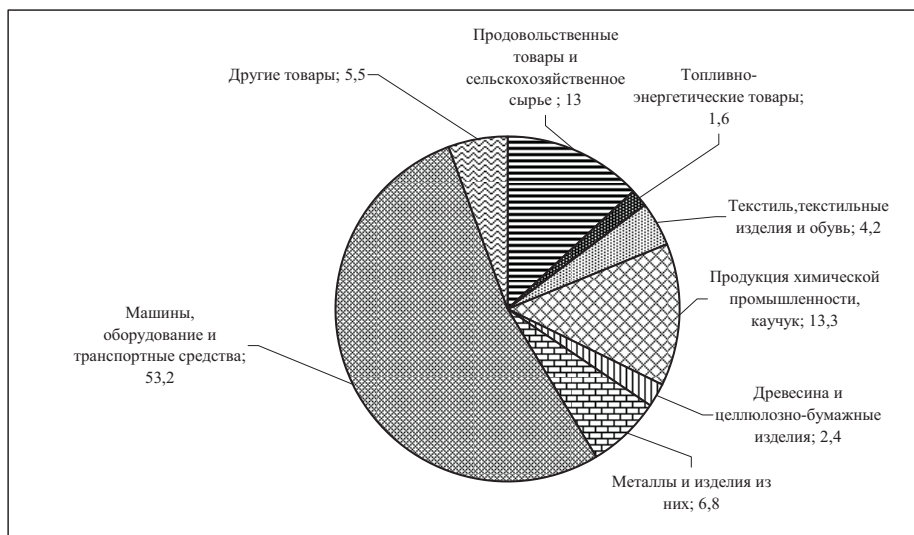
Импорт России (млрд долл.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Импорт, всего	44,9	53,8	60,5	76,1	97,4	125,3	163,9	223,1	291,97
В том числе:									
страны дальнего зарубежья	31,4	40,3	48,2	60,1	76,4	103,5	138,6	191,2	253,1
	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
Индекс цен	82,1	86,7	94,3	93,4	98,7	106,1	106,5	105,5	107,6

Источник: Банк РФ, МЭР.

Физические объемы поставок из стран СНГ снизились на 2,3% при росте цен на 25,5%. Импорт из стран дальнего зарубежья увеличился за счет роста как физических объемов, так и цен соответственно на 16,2 и 16,6%.

Высокие темпы роста импорта были обеспечены главным образом увеличением ввоза машин, оборудования и транспортных средств на 38,4%. Доля данной товарной группы в структуре российского импорта в 2008 г. возросла на 1,8 п.п. Импорт легковых и грузовых автомобилей увеличился по стоимости на 41,8 и 39,5%, в физическом выражении – на 24,7 и 10,5% соответственно.



Источник: ФТС РФ.

Рис. 68. Товарная структура российского импорта в 2008 г. (%)

Стоимостной объем импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственно-го сырья в 2008 г. по сравнению с 2007 г. увеличился на 27,3%, прежде всего за счет повышения контрактных цен на основные виды продовольствия. Наиболее значительно увеличилась стоимость импорта мяса свежего и мороженого, мяса птицы, сыра и тво-
324

рога, злаков, сливочного масла, подсолнечного масла. Снизилась стоимость импорта пшеницы и меслина, ячменя, сахара-сырца, сахара белого.

Стоимостные показатели импорта текстиля, текстильных изделий и обуви выросли на 34,9%. Особенно быстро увеличивались закупки одежды и обуви кожаной, их стоимостной объем возрос в 1,5 и в 1,3 раза соответственно.

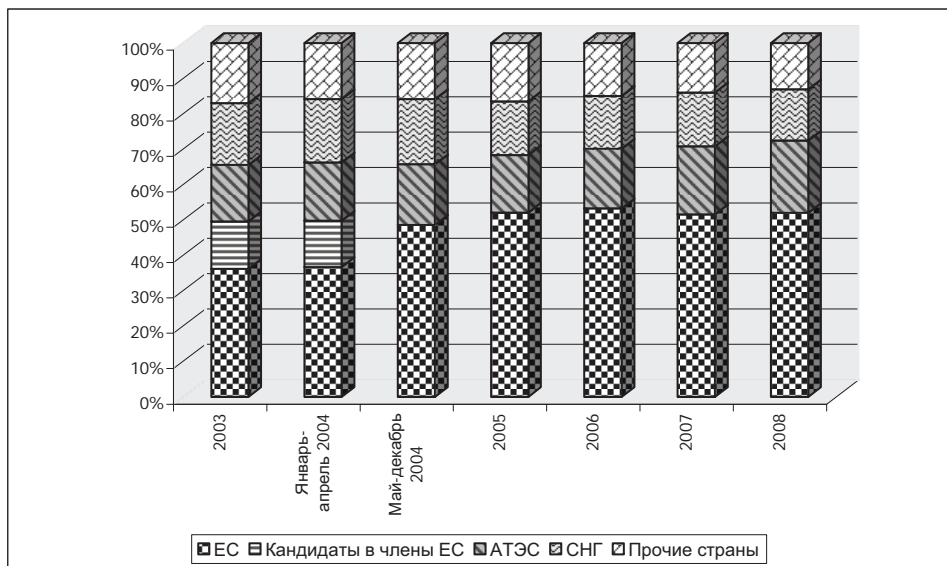
Импорт продукции химической промышленности увеличился по стоимости на 27,4%. В значительной степени рост обеспечивался расширением ввоза медикаментов.

3.6.5. Географическая структура внешней торговли

В 2008 г. доля ЕС в структуре внешнеторгового оборота Российской Федерации увеличилась на 0,7 п.п. Основным торговым партнером России в данной группе по-прежнему остается Германия, хотя ее доля сократилась на 0,4 п.п. – до 9,2%. На втором месте по объему внешнеторгового оборота находятся Нидерланды, доля которых сократилась на 0,1 п.п. и составила 8,4%. По объему внешней торговли с Россией Италия в 2008 г. была третьей страной Евросоюза, ее доля составила 7,2%, увеличившись по сравнению с 2007 г. на 0,7 п.п. В целом за 2008 г. страны Евросоюза увеличили объем внешней торговли с Россией по сравнению с 2007 г. на 35%, в том числе объем российского экспорта вырос на 35,6%, а импорта – на 33,6%.

Доля в российском внешнеторговом обороте стран Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) увеличилась с 19,3 до 20,4%. Рост импорта в 2008 г. относительно 2007 г. составил 39,8%, а экспорта – 40,9%. Основным внешнеторговым партнером России в данной группе является Китай, его доля во внешнеторговом обороте выросла на 0,3 п.п., достигнув 7,6%. На втором месте в данной группе по-прежнему находятся США, доля которых увеличилась с 3,2 до 3,7% совокупного внешнеторгового оборота России. Удельный вес Японии вырос на 0,2 п.п. и составляет по итогам 2008 г. 3,9%.

Доля стран СНГ во внешнеторговом обороте России сократилась с 15,2 до 14,5%. Основными торговыми партнерами в этой группе являются Украина и Белоруссия – 5,4 и 4,7% соответственно. В целом товарооборот России со странами данной группы относительно 2007 г. увеличился на 29%, импорт – на 22,5%, экспорт – на 32,7% (рис. 69).



Источник: ФТС РФ.

Рис. 69. Географическая структура российской внешней торговли

Сальдо торгового баланса сложилось положительным по всем группам стран, за исключением стран АТЭС.

В 2008 г. Россия имела отрицательное торговое сальдо с 24 странами, доля которых в общем товарообороте России составила 32,9%. Самый значительный вклад в формирование отрицательного сальдо России в торговле внесли Китай (–13,6 млрд долл.), Япония (–8,1 млрд долл.), Корея (–2,7 млрд долл.), Бразилия (–2,6 млрд долл.), Малайзия (–1,5 млрд долл.).

Товарооборот с основными торговыми партнерами России в странах дальнего зарубежья в 2008 г. составил: с Германией – 67,3 млрд долл. (127,2% к 2007 г.), с Нидерландами – 61,8 млрд (132,3%), с Китаем – 55,9 млрд (138,6%), с Италией – 52,9 млрд (146,7%), Турцией – 33,8 млрд (149,0%), Японией – 29,0 млрд (142,4%), Соединенными Штатами – 27,3 млрд (153,2%), Польшей – 27,2 млрд (151,8%), Соединенным Королевством – 22,5 млрд (134,8%), Финляндией – 22,4 млрд долл. (142,1%) (рис. 70).

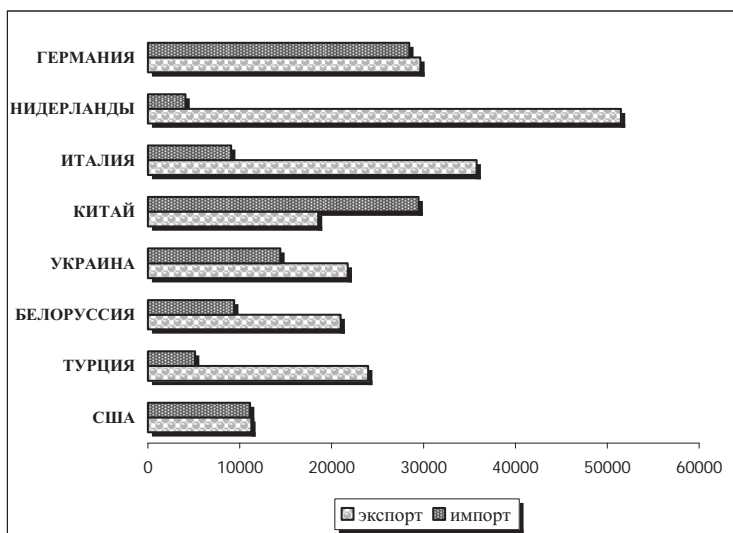


Рис. 70. Основные торговые партнеры в 2008 г. (млн долл.)

3.6.6. Регулирование внешней торговли

В 2008 г. правительство Российской Федерации разработало и приняло 69 постановлений по изменению ставок таможенных пошлин. Среди них наиболее важными являются:

- от 11 марта 2008 г. № 159 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на отдельные виды удобрений, вывозимые за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе».

Основная цель введения экспортных пошлин на удобрения минеральные или химические, азотные комплексные удобрения в размере 8,5% и калийные – 5% таможенной стоимости товара – снижение цен на удобрения для отечественных сельхозпроизводителей;

- от 20 марта 2008 г. № 191 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на серу всех видов, кроме серы сублимированной осажденной и коллоидной, а также на фосфаты кальция природные, фосфаты алюминийево-кальциевые природные и мел фосфатный».

В связи с устойчивой тенденцией роста мировых цен на серу и апатитовый концентрат увеличены ставки вывозных таможенных пошлин с 0 до 6,5% таможенной стоимости товара;

- от 29 марта 2008 г. № 225 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на пшеницу, меслин и ячмень, вывозимые за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе».

В целях увеличения ресурсов зерна на внутреннем рынке и недопущения роста внутренних цен постановлением утверждена ставка вывозной таможенной пошлины

на пшеницу и меслин в размере 40% таможенной стоимости, но не менее 0,105 евро за 1 кг;

- от 28 марта 2008 г. № 218 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2007 г. № 671 «О сезонных пошлинах на сахар-сырец тростниковый и отдельные виды сахара, ввозимые на территорию Российской Федерации в 2007 и 2008 годах».

Данным постановлением сохранен срок действия сезонной пошлины до конца мая 2008 г. посредством отмены оговорки о досрочном прекращении действия ставок сезонных пошлин в случае, если среднемесячная цена на сахар-сырец на Нью-Йоркской товарно-сырьевой бирже превысит 259,99 долл. за тонну;

- от 5 июля 2008 г. № 421 «О продлении срока действия ставки ввозной таможенной пошлины в отношении отдельных видов растительных масел».

Данным постановлением продлен срок действия пониженных ставок ввозных таможенных пошлин (5%) на отдельные виды растительных масел;

- от 4 июня 2008 г. № 428 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении кур домашних живых и отдельных видов яиц домашней птицы».

В целях развития птицеводческой отрасли установлены ставки ввозных таможенных пошлин на инкубационное яйцо и племенной молодняк в размере, равном нулю;

- от 6 июня 2008 г. № 439 «О продлении срока действия ставок ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов тропических масел»;

Беспошлинный ввоз тропических масел позволит сохранить положительную динамику производства масложировой продукции, сократить издержки предприятий, связанных с импортом, будет способствовать сдерживанию цен на продукцию из растительных масел, а также на продукцию смежных отраслей (хлебопечение, кондитерская, молочная), что приведет к повышению конкурентоспособности отечественной пищевой промышленности;

- от 16 сентября 2008 г. № 695 «О сезонных пошлинах на сахар-сырец тростниковый и отдельные виды сахара, ввозимые на территорию Российской Федерации в 2008 и 2009 годах».

Данное постановление предусматривает продление действия сезонных пошлин на сахар-сырец в период с 1 декабря 2008 г. по 31 мая 2009 г. в диапазоне 220–270 долл. за тонну в зависимости от уровня мировых цен на сахар-сырец тростниковый. Цель данной меры – выравнивание экономических условий производства и реализации сахара из сахара-сырца и свеклы, а также стимулирование инвестиций в отечественное производство сахара;

- от 11 сентября 2008 г. № 659 «О внесении изменений в таможенный тариф Российской Федерации в отношении плазменных модулей (экранов) и устройств на жидких кристаллах».

Данным постановлением обнулены импортные пошлины на комплектующие для производства плазменных и жидкокристаллических телевизоров. До этого преференциями по их льготному таможенному ввозу пользовались только компании, работающие в особой экономической зоне Калининграда. В России сегмент производства плазменной и жидкокристаллической техники практически отсутствовал и ставка 10% таможенной пошлины была лишь дополнительным ограничением для развития. До от-

мены пошлин производство телевизоров с этими компонентами в России обходилось на 25–30% дороже, чем в Японии и Китае. На модули для ЖК и плазм приходится до 60% себестоимости готового продукта. Предполагается, что отмена пошлин позволит российским предприятиям стать более конкурентоспособными по отношению к азиатским и восточноевропейским производителям. В этих странах пошлины на компоненты были отменены несколько лет назад;

- от 5 декабря 2008 г. № 903 «О внесении изменений в таможенный тариф в отношении некоторых моторных транспортных средств».

Таблица 72

Ставки таможенных пошлин в отношении некоторых моторных транспортных средств

Легковые автомобили		
Объем не более 1000 см³ (8703 21)		
Новые		30%, но не менее 1,2 евро за 1 см ³ объема двигателя
Б/у	старше 5 лет	2,5 евро за 1 см ³ объема двигателя
	прочие	35%, но не менее 1,2 евро за 1 см ³ объема двигателя
Объем от 1000 до 1500 см³ (8703 22)		
Новые		30%, но не менее 1,45 евро за 1 см ³ объема двигателя
Б/у	старше 5 лет	2,7 евро за 1 см ³ объема двигателя
	прочие	35%, но не менее 1,45 евро за 1 см ³ объема двигателя
Объем от 1500 до 3000 см³ (8703 23)		
Новые	объем двигателя от 1500 до 1800 см ³	30%, но не менее 1,5 евро за 1 см ³ объема двигателя
	объем двигателя от 1800 до 2300 см ³	30%, но не менее 2,15 евро за 1 см ³ объема двигателя
Б/у	старше 5 лет и объемом двигателя от 1500 до 1800 см ³	2,9 евро за 1 см ³ объема двигателя
	прочее	35%, но не менее 1,5 евро за 1 см ³ объема двигателя
	старше 5 лет и объемом двигателя от 1800 до 2300 см ³	4 евро за 1 см ³ объема двигателя
	прочее	35%, но не менее 2,15 евро за 1 см ³ объема двигателя
Объем двигателя более 3000 см³ (8703 24)		
Новые		30%, но не менее 2,8 евро за 1 см ³ объема двигателя
Б/у	старше 5 лет	5,8 евро за 1 см ³ объема двигателя
	прочие	35%, но не менее 2,8 евро за 1 см ³ объема двигателя
Объем двигателя не более 1500 см³ (8703 31)		
Новые		30%, но не менее 1,45 евро за 1 см ³ объема двигателя
Б/у	старше 5 лет	2,7 евро за 1 см ³ объема двигателя
	прочие	35%, но не менее 1,45 евро за 1 см ³ объема двигателя
Объем двигателя от 1500 до 2500 см³ (8703 32)		
Новые		30%, но не менее 2,15 евро за 1 см ³ объема двигателя
Б/у	старше 5 лет	4 евро за 1 см ³ объема двигателя
	прочие	35%, но не менее 2,15 евро за 1 см ³ объема двигателя
Объем двигателя более 2500 см³ (8703 33)		
Новые		30%, но не менее 2,8 евро за 1 см ³ объема двигателя
Б/у	старше 5 лет	5,8 евро за 1 см ³ объема двигателя
	прочие	35%, но не менее 2,8 евро за 1 см ³ объема двигателя

Источник: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2008 г. № 903 г. «О внесении изменений в Таможенный тариф Российской Федерации в отношении некоторых моторных транспортных средств».

Постановление принято в рамках пакета мер по снижению последствий экономического кризиса для отечественного автопрома. Согласно нововведениям повышаются импортные пошлины на легковые и грузовые автомобили, а также меняется с 7 до 5 лет срок отнесения легковых автомобилей к категории подержанных. Импортные пошлины на легковые автомобили со сроком эксплуатации от 1 до 5 лет повышены в среднем с 25 до 30% таможенной стоимости с пропорциональным увеличением специфической ставки, исчисляемой в евро (за 1 куб.см объема двигателя) (табл. 72).

Новые пошлины вступили в силу с 12 января 2009 г. и будут действовать в течение 9 месяцев, после чего правительство должно решить, в каком ключе продолжать таможенную политику по отношению к ввозимым автомобилям.

Таким образом, новые автомобили, собираемые иностранными автопроизводителями в России, станут более конкурентоспособными, чем их импортируемые аналоги, а продукция АвтоВАЗа будет защищена от конкуренции подержанных иномарок. В основном от ужесточения правил ввоза иномарок на территорию России пострадают те производители, у кого нет заводов в России. Так, поднимутся цены на Mitsubishi, Mazda, Nissan, а также на автомобили премиум-класса Mercedes-Benz, BMW, Audi, Volvo.

Рост российского автомобильного рынка в конце 2008 г. резко замедлился. Импорт легковых автомобилей в Российскую Федерацию из стран дальнего зарубежья увеличился в 2008 г. на 31,1% – до 1,84 млн единиц. Всего было импортировано автомашин на 30,3 млрд долл. Особенно удачным стало 1-е полугодие 2008 г., когда объемы продаж ежемесячно увеличивались на 43–54%. Однако в ноябре 2008 г. впервые за последние 4 года объем продаж сократился, что свидетельствует об общем ухудшении ситуации на автомобильном рынке. Снижение продаж за ноябрь 2008 г. составило 15% по сравнению с тем же периодом 2007 г. По сравнению с предыдущим месяцем реализация упала на 19,5%. В октябре продажи иномарок уменьшились по сравнению с сентябрем на 5,7%;

- от 8 декабря 2008 г. № 918 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов мяса крупного рогатого скота, свинины и мяса домашней птицы и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 732».

Согласно документу ставка пошлины на ввоз свинины с 1 января 2009 г. повышается до 75%, но не менее 1,5 евро за 1 кг. Пошлина на импорт мяса птицы сверх квоты повышена до 95%, но не менее 0,8 евро за 1 кг. В то же время пошлина на ввоз говядины снижена до 30%, но не менее 0,3 евро за 1 кг.

В настоящее время ставка пошлины на ввоз в Россию свинины составляет 60% от таможенной стоимости, но не менее 1 евро за 1 кг, на мясо птицы – также 60%, но не менее 0,48 евро за 1 кг.

В рамках поддержки российских производителей правительство рассматривало также возможность уменьшения квот на импорт свинины и курицы. На 2009 г. сокращена только квота по курятине – на 300 тыс. т – с 1,25 млн т в текущем году до 952 тыс. т. В том числе доля США сокращена на 180 тыс. т, стран ЕС – на 60 тыс. т.

Квота на импорт мяса свинины даже несколько увеличена за счет включения в нее тримминга (который раньше шел отдельной позицией) – до 532 тыс. т с нынешних 502 тыс. т, в том числе квота США выросла до 100 тыс. т с 50,7 тыс. т.

В соответствии со статьей 3 Закона «О таможенном тарифе» были разработаны и приняты правительством Российской Федерации постановления от 14 января 2008 г. № 5, от 17 марта 2008 г. № 173, от 22 мая 2008 г. № 378, от 21 июля 2008 г. № 547, от 19 сентября 2008 г. № 699 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и на отдельные категории товаров, выработанные из нефти, вывозимые с территории Российской Федерации за пределы государств – участников Соглашений о Таможенном союзе» (табл. 73).

21 ноября Госдума, а 26 ноября 2008 г. Совет Федерации одобрили Закон «О внесении изменений в статью 3 Закона «О таможенном тарифе». В целях оперативного и более гибкого применения мер таможенно-тарифного регулирования и государственной поддержки нефтяной отрасли в связи со снижением мировых цен на нефть законопроект предусматривает, что с 15 октября 2008 г. мониторинг цен на нефть сырую марки Urals на мировых рынках нефтяного сырья будет осуществляться начиная с 15-го числа каждого календарного месяца по 14-е число следующего календарного месяца. Сокращается срок действия ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и отдельные нефтепродукты с двух до одного календарного месяца. Решения правительства РФ об изменении этих ставок должны будут публиковаться не позднее чем за 1 день до вступления в силу (ранее – не позднее, чем за 10 дней).

Таблица 73

Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2008 гг. (долл./т)

	Нефть	Нефтепродукты	
1 февраля	333,8	237,2	127,8
1 апреля	340,1	241,4	130,1
1 июня	398,1	280,5	151,1
1 августа	495,9	346,4	186,6
1 октября	372,2	263,1	141,7
1 ноября	287,3	205,9	110,9
1 декабря	192,1	141,8	76,4

Источник: постановления Правительства РФ.

В целях защиты российских товаропроизводителей с использованием механизмов торговой защиты – компенсационных, антидемпинговых или специальных защитных мер – осуществлялись соответствующие мероприятия.

По результатам проведенных ранее расследований применялись следующие меры:

- специальная пошлина в отношении сухих пекарных дрожжей, ввозимых на таможенную территорию в Российскую Федерацию с 22 марта 2005 г. сроком на 3 года;
- антидемпинговая пошлина в отношении импорта швеллеров, происходящих с Украины, с 7 июля 2005 г. сроком на 3 года;
- антидемпинговая пошлина в отношении трехфазных асинхронных двигателей, происходящих с Украины, с 15 октября 2005 г. сроком на 3 года;
- антидемпинговая пошлина в отношении импорта некоторых видов стальных труб, происходящих с Украины, с 31 января 2006 г. сроком на 5 лет;
- импортная квота на ввоз импорта ламп накаливания с 3 марта 2006 г. сроком на 3 года;
- антидемпинговая пошлина в отношении импорта никельсодержащего плоского проката, происходящего из стран ЕС, с 20 марта 2007 г. сроком на 3 года;

- специальная пошлина в отношении возросшего импорта труб большого диаметра с 21 декабря 2006 г. сроком на 3 года;

- антидемпинговая пошлина в отношении машиностроительного крепежа, происходящего с Украины, в форме одобрения добровольных ценовых обязательств ОАО «Дружковский метизный завод» и в форме антидемпинговой пошлины в размере 21,8 % для остальных украинских производителей, с 14 мая 2007 г. сроком на 5 лет;

- специальная пошлина в отношении стеклосеток (сеток из стекловолокна), ввозимых на таможенную территорию в Российскую Федерацию, с 10 декабря 2007 г. сроком на 3 года;

- антидемпинговая пошлина в отношении подшипников качения (за исключением игольчатых), происходящих из Китайской Народной Республики, с 21 января 2008 г. сроком на 5 лет.

Проводятся следующие расследования:

- антидемпинговое расследование в отношении полиамидных технических нитей, происходящих с Украины и ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации;

- специальное защитное расследование в отношении возросшего импорта нержавеющей труб, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации.

Начаты следующие расследования:

- специальное защитное расследование в отношении возросшего импорта зерноуборочных комбайнов, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации;

- антидемпинговое расследование в отношении металлопроката с полимерным покрытием, происходящего из Китайской Народной Республики, Республики Корея, Королевства Бельгии, Финляндской Республики, Республики Казахстан;

- специальное защитное расследование в отношении возросшего импорта столовых приборов, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации.

В 2008 г. большое внимание уделялось вопросам обеспечения свободного или как минимум недискриминационного доступа российских товаров и услуг на внешние рынки.

В 2008 г. против российских товаров зафиксировано 100 ограничительных мер, применяемых иностранными государствами для защиты своего внутреннего рынка, в том числе 42 антидемпинговые меры, 7 специальных защитных мер и 51 мера нетарифного регулирования торговли, включая меры административного регулирования. Кроме того, проводятся 3 антидемпинговых расследования, а также 5 пересмотров введенных ранее антидемпинговых мер.

На данный момент к наиболее проблемным рынкам, в которых заинтересованы российские экспортеры и на которых проводится агрессивная торговая политика защиты от российского экспорта, относятся рынки ЕС, Мексики, Австралии, США, Белоруссии и Украины.

Наиболее активно антидемпинговые меры используются в отношении российских черных металлов и изделий из них (более половины от всех введенных антидемпинговых мер). Второе место занимают минеральные удобрения.

3.6.7. Переговоры о присоединении к Всемирной торговой организации

По состоянию на 1 декабря 2008 г. двусторонние переговоры по условиям доступа на рынки товаров и услуг завершены со всеми членами Рабочей группы по присоединению России к ВТО. Во II квартале 2008 г. были подписаны протоколы о завершении переговоров с Объединенными Арабскими Эмиратами и Саудовской Аравией.

Российская сторона рассчитывала завершить многосторонние переговоры по системным вопросам до конца 2008 г., с тем чтобы уже в 2009 г. стать членом ВТО. Но целый ряд политических и экономических событий – смена администрации США, Дохийский раунд, обострение ситуации на Кавказе, а также мировой финансовый и экономический кризис – затягивают переговорный процесс. Российские власти неоднократно подтверждали, что курс на присоединение к ВТО сохраняется.

К завершению затянувшегося на долгие годы Дохийского раунда призвали главы стран АТЭС на саммите в Перу и лидеры «большой двадчатки» на встрече в Вашингтоне в начале ноября прошлого года. Главный спор на Дохийском раунде идет между развитыми и развивающимися странами относительно уровня сельскохозяйственных субсидий и тарифных мер защиты рынков.

На заседании в Женеве в ноябре 2008 г. прошло очередное чтение доклада Рабочей группы по присоединению России к ВТО в новой редакции, одобренной в августе 2008 г. Этот документ консолидирует итоги переговоров начиная с 2004 г., и его сквозное чтение показало, что у сторон осталось очень ограниченное число вопросов.

Все еще нерешенными остаются три вопроса: уровень экспортных пошлин на лес, условия функционирования госторгпредприятий, а также субсидии сельскому хозяйству. Россия продолжает настаивать на господдержке сельского хозяйства в размере 9,2 млрд долл. (сейчас – менее 3 млрд долл.). Члены ВТО считают, что достаточно 3 млрд долл.

Европейские страны добиваются отказа России от повышения экспортных пошлин на круглый лес, которые за последние 2 года уже выросли с 2,5 до 15 евро за куб. м, а с 1 января 2009 г. они увеличились до 50 евро за 1 куб.м.

Запретительные пошлины считались непременным условием, обеспечивающим приток масштабных инвестиций в лесопромышленный комплекс. В качестве дополнительных стимулирующих мер пошлины на продукцию даже на первой стадии обработки были обнулены, а лесопромышленным концернам предлагались льготы на период строительства перерабатывающих мощностей. В 1-м полугодии 2008 г. вывоз необработанной древесины сократился на 23,8% – до 20,1 млн т (согласно стратегии развития ЛПК к 2020 г. он должен снизиться до 5 млн т в год). На конец лета 2008 г. в Минпромторге находилось свыше 200 инвестпроектов на общую сумму 1,1 трлн руб.

В связи со снижением объемов вывоза леса было дестабилизирована бумажная промышленность скандинавских стран, что поставило ее на грань банкротства. Но повышение пошлин привело и к внутривнутрироссийским проблемам. В наиболее сложной ситуации оказались лесозаготовительные предприятия регионов, в которых недостаточно или нет крупных ЦБК. Заложниками ситуации стали также порты и транспортники, так как перевозки лесных грузов к III кварталу 2008 г. упали почти вдвое.

После встречи премьер-министров России и Финляндии правительство РФ обещало перенести принятие новых таможенных пошлин на круглый лес на 9–10 месяцев,

объясняя это желанием помочь оказавшимся в кризисном положении финским лесопромышленникам. Повышение предусматривалось постановлением Правительства РФ от 5 февраля 2007 г. № 75. Однако ввод в действие новых пошлин был отложен на год. Соответствующее постановление Правительства было принято 24 декабря 2008 г. и вступило в силу с 1 января 2009 г.

В перспективе повышение пошлин все же будет осуществлено как мера, направленная на увеличение переработки внутри страны. Но необходимо оптимизировать увеличение экспортных таможенных пошлин на круглый лес, увязав его с ростом перерабатывающих мощностей внутри страны.

В рамках очередного Женевского раунда в ноябре 2008 г. Россия провела около 10 двусторонних консультаций по системным вопросам, в том числе с Украиной и Саудовской Аравией. Саудовская Аравия, двусторонние переговоры с которой были завершены летом 2008 г., в рамках Рабочей группы настаивала на принятии Россией обязательств по выравниванию экспортных и внутренних цен на энергоносители. С аналогичными требованиями в свое время выступал и Евросоюз, но по итогам переговоров европейцы от них отказались и в протокол о завершении двусторонних переговоров они не вошли. Впоследствии Саудовская Аравия отозвала свой запрос по энергоносителям.

На встрече с украинскими партнерами в Женеве обсуждались вопросы, касающиеся доклада рабочей группы. Украина стала членом ВТО в середине мая 2008 г., и одновременно она вошла в Рабочую группу по России, заявив, что сохраняет за собой право начать двусторонние переговоры по условиям доступа на наш рынок своих товаров и услуг.

Представитель Грузии на заседании Рабочей группы сделал заявление, что сохраняет за собой право поставить России новые вопросы. Но эти вопросы пока не поставлены, вряд ли у грузинской стороны есть серьезные коммерческие интересы, так как торговля между нашими странами осуществляется беспошлинно – в режиме свободной торговли. Заметим, что на практике были случаи, когда страны принимались в ВТО, невзирая на возражения отдельных членов организации.

3.6.8. Проект внешнеэкономической стратегии Российской Федерации до 2020 г.

В Минэкономразвития России подготовлен проект внешнеэкономической стратегии Российской Федерации до 2020 г., определяющей ключевые приоритеты и параметры внешнеэкономической политики страны в увязке с долгосрочными целями и задачами ее внутренней политики.

Этот документ базируется на положениях Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. (далее – КДР-2020), «Основных направлений деятельности правительства Российской Федерации на период до 2012 года», Концепции внешней политики Российской Федерации, долгосрочных стратегий и программ развития отдельных отраслей и регионов, нормативных правовых актов и т.д.

Необходимость разработки этого документа обусловлена тем, что в настоящее время складывается качественно новая ситуация в сфере внешнеэкономических связей России, обусловленная как внешними, так и внутренними факторами. Внешние факто-

ры проявляются прежде всего в усилении торгово-политического воздействия зарубежных государств на сферу международной торговли, требующего адекватного комплексного применения в России всего спектра внешнеэкономических инструментов. Внутренние причины связаны в первую очередь с необходимостью перехода страны к инновационной модели социально-экономического развития. Эти факторы в целом определяют необходимость подготовки и последующей реализации внешнеэкономической стратегии на долгосрочную перспективу.

В настоящее время мировая экономика испытывает воздействие глубокого финансового кризиса. Наряду с большинством развитых экономик влияние кризиса ощущают и развивающиеся страны. В долгосрочной перспективе вероятно восстановление роста мировой экономики, но по сравнению с докризисным периодом ее динамика будет более подвержена циклическим колебаниям.

При благоприятном сценарии среднегодовые темпы прироста мирового ВВП за 2010–2015 гг. составят 4,0–4,2%, за 2016–2010 гг. – 2,7% по сравнению с 3,9% в 2001–2006 гг. и 3,3% в 1991–2000 гг. В то же время нынешний кризис мировой экономики может открыть долгий период замедленного развития, характеризующегося повышенной инфляцией и острыми конфликтами между новыми и старыми международными центрами сил, странами – экспортерами сырья и постиндустриальными экономиками⁴².

Внешнеэкономическая политика является продолжением внутренней экономической и социальной политики государства, направленной на укрепление экономики и улучшение качества жизни населения. В документе определяются ключевые приоритеты, цели и параметры внешнеэкономической политики Российской Федерации с учетом долгосрочных целей и задач ее внутренней политики на этапе перехода к инновационному типу социально-экономического развития. При его разработке были учтены основные тенденции развития глобальной экономики и современное состояние внешнеэкономических связей России.

Долговременной целью внешнеэкономической политики России является обеспечение глобальных лидирующих позиций страны как одной из ведущих мировых экономических держав XXI в. В связи с этим внешнеэкономическая стратегия базируется на ключевых положениях КДР-2020, в том числе раздела 6 «Внешнеэкономическая политика», где зафиксированы цели, принципы, приоритетные направления и географическая диверсификация внешнеэкономических связей России⁴³.

Основными целевыми индикаторами внешнеэкономической стратегии являются:

- повышение доли России в мировой экономике с 3,2% мирового ВВП в 2007 г. (по паритету покупательной способности) до 3,8% в 2015 г. и 4,3% в 2020 г.;
- увеличение российского экспорта с 354 млрд долл. в 2007 г. до 630–650 млрд долл. в 2015 г. и более 900 млрд долл. в 2020 г. (при условии колебания мировых цен на нефть в ценах 2007 г. в пределах 80–90 долл. за баррель);
- рост экспорта машиностроительной продукции более чем в 6 раз (до 110–130 млрд долл.);
- увеличение экспорта транспортных услуг почти в 4 раза (до 45 млрд долл.) к 2020 г. по сравнению с 2007 г.;

⁴² Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. С. 200–201. Сайт Минэкономразвития России. 16 октября 2008 г., www.economy.gov.ru

⁴³ Там же. С. 165.

- достижение доли не менее 5–10% на рынках высокотехнологичных товаров и услуг по 5–7 крупным позициям.

Внешнеэкономическая стратегия призвана способствовать реализации долгосрочных инициатив и крупных проектов, осуществляемых в масштабах мировой экономики. В этой связи важными задачами являются: комплексная поддержка российских компаний со стороны государства в сфере экспорта и инвестирования в зарубежных странах, создание системы идентификации и снятия барьеров по доступу на внешние рынки, а также применение Россией качественно новых внешнеэкономических инструментов.

Достижение стратегической цели внешнеэкономической политики обеспечивается путем реализации ее приоритетных направлений с четкой увязкой действий по каждому из них с решаемыми внутренними задачами, потребностями и возможностями российской экономики, которые включают:

- обеспечение ведущих позиций России на мировых рынках высокотехнологичных товаров и услуг в соответствии с ее специализацией в глобальной научно-технологической сфере;
- содействие экспорту и достижению глобальной конкурентоспособности обрабатывающих отраслей и сферы услуг;
- интеграция России в глобальную транспортную систему и реализация транзитного потенциала российской экономики;
- повышение роли России в обеспечении глобальной энергетической безопасности и укрепление ее позиций на рынке углеводородов;
- интеграция евразийского экономического пространства с центром в России;
- создание в России международного финансового центра и превращение рубля в региональную резервную валюту;
- усиление роли России в формировании мирового экономического порядка.

При этом достижение стратегических целей предусматривает реализацию региональных и страновых приоритетов внешнеэкономической политики России в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Географическая диверсификация и углубление внешнеэкономических связей страны будут способствовать снижению рисков, связанных с постоянными изменениями баланса сил в мире и перестройкой международного экономического порядка.

Важнейшими партнерами Российской Федерации в экономической и политической сферах являются страны СНГ, Евросоюза, Китай, США, а также быстроразвивающиеся страны Азии. Именно с этими государствами Россия наиболее активно развивает торговое, инвестиционное и технологическое сотрудничество, которое может стать основой для совершенствования структуры российского экспорта, освоения новых рынков и реализации транзитного транспортного потенциала страны.

В то же время для России все большее значение с точки зрения развития внешнеэкономических связей приобретают Индия, страны Латинской Америки, а также богатые природными ресурсами государства Африки. Предусматривается активизация деятельности Российской Федерации в международных экономических организациях и региональных группировках (АТЭС, ШОС и др.).

Особенностью современной модели управления внешнеэкономической деятельностью (ВЭД) в России является необходимость воздействия на международную пред-

принимательскую активность отечественных компаний и повышения роли субъектов Федерации и территорий на внешних рынках.

Для реализации внешнеэкономической политики требуется создание системы институтов, обеспечивающей национальные интересы России в мировой экономике, повышение конкурентоспособности российских компаний на мировых рынках, гибкость и результативность государственного регулирования внешнеэкономической сферы, его способность быстро и адекватно реагировать на внешние риски.

Такая система институтов включает три крупных блока: комплексную поддержку экспорта и прямых инвестиций за рубежом, регулирование доступа иностранных товаров и инвестиций на российские рынки и поддержку управления во внешнеэкономической сфере.

Для реализации приоритетных направлений внешнеэкономической политики в условиях новой модели государственного регулирования ВЭД предусматривается внедрение новых инструментов и документов оперативного управления. В связи с этим:

- будут подготовлены краткосрочные программы продвижения промышленного экспорта, определяющие ключевые направления, с учетом приоритетности и специфики конкретных зарубежных рынков и потребностей отечественных экспортеров;
- по ключевым странам – партнерам Российской Федерации будут разработаны двусторонние планы торгово-экономического сотрудничества;
- указанные программы и планы будут реализовываться с привлечением потенциала торгпредств России за рубежом;
- ежегодно будут утверждаться «Основные направления таможенно-тарифной политики»;
- на основе выявляемых возможностей и потенциальных угроз по основным отраслям и географическим направлениям внешнеэкономической деятельности будут вноситься необходимые коррективы во внешнеэкономическую политику страны.

Принятие и реализация внешнеэкономической стратегии Российской Федерации до 2020 г. позволит: определять первостепенные направления внешнеэкономической политики страны в долгосрочной перспективе; выделять приоритеты внешнеэкономической политики России по отношению к отдельным странам и регионам мира; выбирать адекватные инструменты реализации внешнеэкономической политики; задавать векторы развития институтов внешнеэкономической политики и регулирования внешнеторговой деятельности.

Раздел 4. Социальная сфера

4.1. Финансы населения и потребительский рынок

Денежные доходы. В 2008 г. реальные денежные доходы населения выросли, по предварительным оценкам, на 2,7%, что значительно ниже темпа прироста, достигнутого в 2007 г. – 12,3%.

Если сравнивать внутригодовую динамику темпов изменения реальных доходов населения с их динамикой в 2007 г., можно сделать следующие выводы. В течение первых трех кварталов 2008 г. по сравнению с соответствующим периодом предшествующего года динамика этого показателя была существенно ниже (6,6%) темпов прироста, характерных для 2007 г. относительно соответствующих периодов 2006 г. (11,4%). А в IV квартале реальные доходы сократились на 5,8%, тогда как в предшествующем году был зафиксирован их рост на 13%. Сокращение доходов было отмечено в ноябре (на 6,1%) и в декабре (на 11,6%), причем особенно резким оказалось снижение среднедушевых доходов в Москве – на 40% и в Санкт-Петербурге – на 38% (данные о снижении за ноябрь 2008 г. относительно ноября 2007 г.)

Если сравнивать динамику реальных доходов с предыдущим периодом, то можно сделать вывод, что наблюдаемый в течение нескольких последних лет «рисунок» внутригодовых колебаний доходов не менялся до сентября 2008 г. В январе 2008 г. реальные доходы населения, за счет январского скачка инфляции и снижения экономической активности, с одной стороны, и массивованных выплат населению в декабре, с другой стороны, сократились почти вдвое и впоследствии они стали постепенно восстанавливаться. Но в отличие, например, от 2006–2007 гг. этот процесс был прерван в сентябре–ноябре, когда фиксировалось ежемесячное (по 2–3%) падение. В декабре по сравнению с ноябрем доходы традиционно выросли на 29,4% (в 2007 г. на 37,4%), но прирост доходов в декабре по сравнению с сентябрем в 2008 г. был вдвое ниже, чем за этот же период в 2007 г. (23% против 46%).

В целом за 2008 г. среднедушевые доходы населения в расчете на месяц составили 15106 руб. (в декабре – 20587 руб.), в реальном исчислении по сравнению с 2007 г. предполагаемые доходы населения выросли на 2,7%.

Реальная заработная плата в 2008 г. выросла по сравнению с 2007 г. на 9,7%. Наиболее высокие темпы роста реальной заработной платы наблюдались, как и в предшествующие годы, в декабре – ее величина выросла 14,2% по сравнению с предыдущим месяцем. Однако это существенно ниже декабрьского скачка в 2007 г., когда реальная зарплата увеличилась на 25,5%. Отношение средней заработной платы в расчете на одного занятого к величине душевого дохода в 2008 г. продолжило увеличиваться и достигло 113%, против 108 и 104% в 2007 г. и 2006 г. соответственно.

Важной отличительной особенностью прошедшего года явился рост просроченной задолженности по заработной плате перед работниками, увеличивалась и численность этой группы работников (перед которыми имеется задолженность по заработной плате) и распространенность этого явления в экономике. Рост задолженности стал фиксироваться в сентябре 2008 г. В течение января–августа задолженность постоянно сокращалась, некоторое увеличение общей ее величины в летние месяцы объяснялось сезонностью. В течение января–октября 2008 г. численность работников, перед которыми

имелась просроченная задолженность по заработной плате, оставалась практически постоянной и составляла около 200 тысяч человек. Но в ноябре численность таких лиц резко выросла до 300 тысяч человек, а уже в декабре таких работников было 600 тысяч человек.

Наиболее заметные изменения в структуре денежных доходов населения в 2008 г. (табл. 1) связаны со снижением доходов от собственности, доля которых в 2008 г. сократилась на четверть – до 6,6%, причем самое заметное сокращение доли доходов от собственности пришлось на четвертый квартал, когда она сократилась на треть. В абсолютном выражении доходы от собственности оценивались Росстатом в IV квартале 2007 г. в 643 млрд руб., в IV квартале 2008 г. – всего в 485 млрд руб. (сокращение на четверть). Сокращение доходов от собственности в абсолютном и относительном выражениях было обусловлено снижением процентных выплат по вкладам населения в IV квартале, связанным как с общим резким сокращением объема банковских вкладов населения (рублевые вклады сократились за квартал, предшествовавший 1 января 2009 г., на 355 млрд руб.), так и с массовым досрочным отзывом рублевых вкладов, вызванным снижением устойчивости банковской системы. Другим важным фактором стала убыточность операций на фондовом рынке.

Таблица 1

Структура денежных доходов населения в 2000–2007 гг., %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Всего денежных доходов	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Доходы от предпринимательской деятельности	15,4	12,6	11,9	12,0	11,7	11,4	11,2	10	10
Оплата труда	62,8	64,6	65,8	63,9	65,0	64,8	66,4	67,5	68,5
Социальные выплаты	13,8	15,2	15,2	14,1	12,8	12,9	13,2	11,6	12,9
Доходы от собственности	6,8	5,7	5,2	7,8	8,3	8,9	7,2	8,9	6,6
Прочие доходы	1,2	1,9	1,9	2,2	2,2	2,0	2,0	2,0	2,0

Источник: Росстат.

В 2008 г. степень межотраслевой дифференциации средней заработной платы принципиально не изменилась. Самой низкой стоимостью рабочей силы оказалась в сельском хозяйстве, образовании и здравоохранении, а максимальной – в отраслях добывающей промышленности и финансовой деятельности. Вместе с тем необходимо отметить, темпы прироста начисленной заработной платы на предприятиях по добыче топливно-энергетических полезных ископаемых и, особенно, в финансовой сфере в 2008 г. оставались существенно ниже, чем в среднем по экономике.

В 2008 г., в отличие от предшествовавшего периода, прекратилось относительное ухудшение материального положения пенсионеров в сравнении с работающими. Соотношение между средней пенсией и среднемесячной заработной платой, выросло в 2008 г. до 24,5% против 22,8% в 2007 г. Вместе с тем этот показатель все еще хуже достигнутого в 2006 г. – 25,6%. Таким образом, сохранилась негативная среднесрочная тенденция, действие которой продолжается в России с 2002 г. Вместе с тем покупательная способность пенсии в 2008 г. по сравнению с предыдущим годом выросла на 18% (в 2007 г. – на 5%).

По данным Минэкономразвития России, в 2008 г. численность лиц с доходами ниже величины прожиточного минимума практически не изменилась, доля этой группы составила 13,2% от общей численности населения страны против 13,3% в 2007 г. Уро-

вень бедности и степень неравенства населения по доходам в России заметно выше, чем в развитых странах и в странах Центральной Европы. Результаты обследований бюджетов домашних хозяйств, которые проводятся Росстатом, показывают, что в 2008 г. основные показатели дифференциации населения по доходам не изменились по сравнению с 2007 г. Индекс концентрации доходов (измеренный через коэффициент Джини) практически не изменился и составил 0,424 против 0,423 годом ранее; коэффициент фондов составил 16,9 против 16,8.

В 2008 г. цены на товары и услуги, составляющие корзину прожиточного минимума, росли быстрее общего индекса потребительских цен.

Денежные расходы населения. В 2008 г. заметно выросла по сравнению с 2007 г. доля расходов населения на приобретение товаров и оплату услуг относительно общего объема доходов населения (с 69,6 до 73,1%). За этот же период значительно снизилась доля сбережений населения (с 9,6 до 6%). В 2008 г. денежные расходы населения превысили, хотя и незначительно (на 4,1 млрд руб.) денежные доходы¹. Стоит отметить, что превышение расходов над доходами в январе наблюдалось уже и в предыдущие годы (за счет значительных разовых выплат в предшествующем декабре), резкое превышение расходов над доходами в ноябре и декабре наблюдалось, насколько мы можем судить по имеющимся статистическим данным, впервые в истории новой России.

В сентябре-декабре снижались сбережения населения во вкладах и ценных бумагах; сбережения в рублевых банковских вкладах сократились за последние четыре месяца 2008 г. на 460 млрд руб., в результате чего в целом за год объем сбережений во вкладах в рублях также сократился на 82 млрд руб. (-1,8%). Общий объем вкладов в рублях и в валюте за этот период вырос на 14%². Последний раз существенное снижение сбережений во вкладах наблюдалось в III квартале 1998 г.

Вместе с тем, если в 2006–2007 г. наблюдалась тенденция к сокращению приобретения валюты (доля соответствующих расходов сократилась с 6,8% в 2006 г. до 5,2% в 2007 г.), в 2008 г. доля этих расходов в общем объеме расходов населения сначала стабилизировалась и составила около 5,7% в течение первых девяти месяцев, а затем скачкообразно выросла в IV квартале, достигнув 12,8% в октябре, 12,1% в ноябре и 14,9% в декабре (13,4% в среднем за квартал, что примерно соответствует показателям 1998–1999 гг.) В результате в целом за 2008 г. доля расходов на покупку валюты составила 7,9% от всего объема денежных доходов населения.

Розничный товарооборот. Розничный товарооборот (в товарной массе) в 2008 г. вырос на 13%, что соответствует динамике 2006–2007 гг., когда он рос по 14–15% в среднегодовом исчислении. Внутригодовая динамика розничного оборота в 2008 г. отличалась от той, которая наблюдалась уже многие годы, когда наиболее высокий прирост к уровню предшествующего периода фиксировался в IV квартале, прежде всего, за счет декабрьского скачка (прирост товарооборота декабря к ноябрю составил в 2007 г. 20,3%). Этот скачок был зафиксирован и в 2008 г., хотя и менее значительный (16,7%), но в целом IV квартал «провалился» – сказалось абсолютное снижение физических объемов продаж в ноябре. Для конца года стало характерным обеднение ассортимента, вымывание многих ассортиментных позиций, снижение спроса на товары в премиальном и суб-премиальном (sub-premium) сегментах.

¹ Последний раз подобное явление наблюдалось, насколько нам известно, в 1970 г.

² <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=829076>

В течение первых девяти месяцев 2008 г. объем платных услуг населению вырос на 6% (в сопоставимом выражении), в последние два месяца года он оставался на уровне 2007 г. Применительно к отдельным рынкам товаров и услуг можно отметить, что в IV квартале 2008 г. началось сокращение продаж автомашин (только в декабре наблюдался короткий скачок их продаж, который носил «инвестиционный» характер в условиях девальвации), на 20–30% сократилась продажа турпакетов на наиболее популярных направлениях (Египет, Турция), сократились продажи авиабилетов (пассажиропоток авиатранспорта в декабре 2008 г. сократился по сравнению с декабрем 2007 г. на 14,5%), наметилась тенденция сокращения расходов на питание в ресторанах. Как и в 1998 г., наиболее заметно сократился спрос на услуги культуры и туристско-экскурсионные услуги, услуги пассажирского транспорта.

В структуре товарооборота доля продовольственных товаров в 2008 г. сохранилась на уровне предшествующего года и составила 45,3% (45% в 2007 г.).

В общем объеме прироста розничного товарооборота в 2008 г. основная доля пришлась на рост оборота торговых организаций – он вырос на 15,6% (в 2007 г. на 22,5%). Физический объем оборота рынков сократился на 1,4%, что заметно ниже, чем в предшествующем году, когда сокращение составило 10,2%.

Потребительские цены. В целом за год цены на потребительском рынке выросли более значительно, чем в 2007 г., и общий индекс цен составил 113,3% против 111,9%. Ускорение инфляции стали фиксировать с января, и, несмотря на то что в сентябре-декабре 2008 г. рост цен несколько замедлился, удержать инфляцию на прогнозируемом уровне (112%) не удалось. Наиболее существенно выросли цены на продукты питания (116,5%) и на услуги (115,9%).

Базовая инфляция за этот период оценивается Росстатом на уровне 113,6%. При этом существенное влияние на общий рост цен оказали и административные решения. Так, индексы цен и тарифов в целом на жилищно-коммунальные услуги составили 116,4%, на услуги пассажирского транспорта – 122,5%.

Потребительские ожидания. Результаты опросов населения, проведенных Росстатом в IV квартале 2008 г. свидетельствуют о резком ухудшении потребительских ожиданий населения страны. Индекс потребительской уверенности снизился по сравнению с III кварталом 2008 г. на 21 п.п., а его уровень отражает совокупное мнение потребителей о состоянии экономики России и личного материального положения, характерное для IV квартала 2000 г. Хуже население оценивало ситуацию только в 1998 и 1999 гг.

Население довольно пессимистично оценивает возможность положительных перспектив в экономике – негативно оценивают экономическое будущее России 35% респондентов, а позитивно – 15%. Ухудшение своего личного материального положения прогнозирует почти каждый опрошенный, на улучшение надеется каждый одиннадцатый. Молодежь наиболее пессимистично оценивает текущую экономическую ситуацию.

Если основываться на значении индекса потребительской уверенности населения России (–20%), то во многих странах ЕС потребители оценивают ситуацию гораздо хуже. Так, в ноябре 2008 г. в Греции значение индекса составило (–55,3%), в Венгрии – (–54,3%), в Португалии – (–47,5%), в Испании – (–43,8%), во Франции (–29,3%), в Словакии – (–26,9%), в Соединенном Королевстве – (–26,8%), в Италии – (–25,9%). Наибо-

лее низкие значения индекса у населения Финляндии – (–2,1%), Дании – (–2,9%) и Швеции – (–7%).

4.2. Миграционные процессы

В 2008 г. в стране продолжилась реализация ранее начатых крупных миграционных «проектов» – нормализации миграционного учета и ситуации с временной трудовой миграцией, а также переселения в Россию соотечественников в рамках одноименной государственной программы. Материализация каждого из этих проектов сопровождалась рядом трудностей, связанных с непониманием всей сложности миграционных процессов, плохо преодолеваемыми противоречиями в интересах отдельных групп (мигрантов, коренного населения, работодателей, административного аппарата разного уровня управления и т.д.), центра и регионов, вновь ожившим желанием властных структур не координировать, а управлять миграционными процессами. Тем не менее, если бы не проявившийся во второй половине года кризис, на который миграция – очень чувствительная ко всякого рода возмущениям, тем более на рынке труда, – должна была тем или иным способом прореагировать³, миграционные сюжеты 2008 г. можно было бы считать во многом повторяющими аналогичные позапрошлого года.

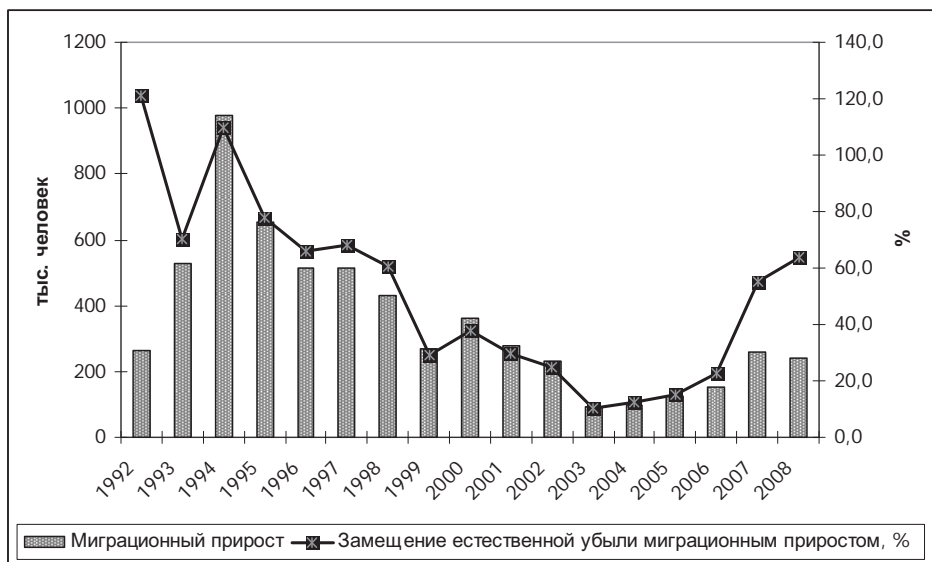
4.2.1. Роль миграции в динамике численности населения

Изменения возрастной структуры репродуктивных женщин, а также предпринятые в рамках проекта «Материнский (семейный) капитал» меры привели в 2008 г. к почти повсеместному росту числа новорожденных⁴. Одновременно почти в 2/3 регионах наблюдалось увеличение числа умерших. Композиция процессов смертности и рождаемости способствовала тому, что естественная убыль населения хотя и продолжилась, но происходила меньшими темпами, чем это было в 2007 г. Поэтому компенсировать естественную убыль миграционным приростом было несколько легче, чем ранее. В январе–октябре 2008 г. нетто-миграция компенсировала естественную убыль на 64%.

Экстраполяция трендов естественных и миграционных процессов, протекавших в январе–октябре 2008 г. на его окончание, позволяет предположить, что, несмотря на рост показателя так называемой «замещающей миграции», увеличения абсолютного размера нетто-притока в Россию не произошло (*рис. 1*). Учитывая ежегодное сезонное снижение миграционного прироста в страну в предновогодний период и начало активной фазы кризиса, можно утверждать, что роста нетто-миграции почти наверняка не было.

³ При этом сколько-нибудь научно обоснованных результатов (например, в ходе обследований работодателей и/или мигрантов) по проблеме влияния современного кризиса на миграцию и «мигрантский модуль» рынка труда к настоящему моменту, насколько известно, нет.

⁴ Вероятно, это повышение имеет временную природу (так называемый «тайминговый сдвиг рождаемости») и связано с объективным желанием женщин, в принципе намеревавшихся родить второго (третьего) ребенка, перенести рождение с неопределенного будущего на 2007–2008 гг. – пока действует проект «Материнский (семейный) капитал».



* Для 2008 г. расчеты автора на основании экстраполяции тренда за январь–октябрь 2008 г.

Источник: данные Росстата.

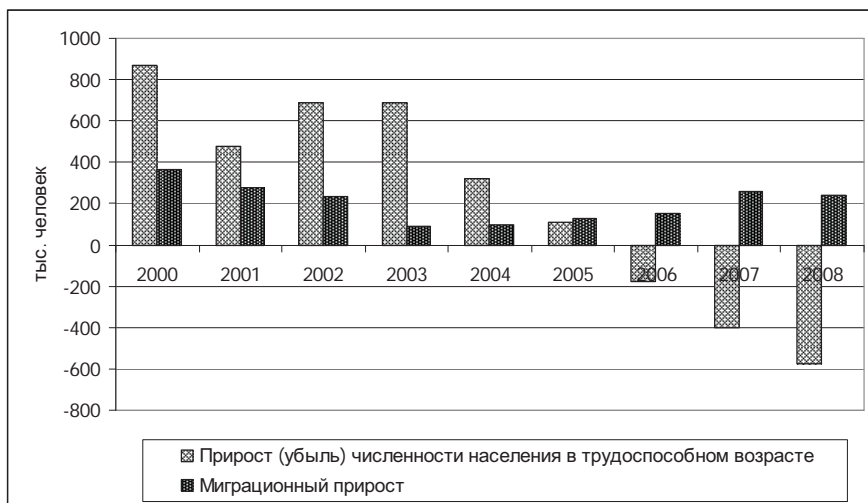
Рис. 1. Миграционный прирост (тыс. человек) и замещение естественной убыли миграционным приростом (%), Россия, 1992–2008 гг.

Впрочем, замещение миграционным приростом естественной убыли, несомненно, важная, однако не решающая задача. В развитых странах мира миграционный прирост призван покрывать не столько естественную убыль (если она есть), сколько убыль населения в трудоспособном возрасте. В 2006 г. в России впервые за 2000-е гг. проявились признаки обострения ситуации на рынке труда, вызванные спадом численности именно трудоспособного населения, при этом происходившие в фазе экономического роста⁵. В 2007–2008 гг. тенденции снижения численности трудоспособного населения продолжились. В силу своих возрастных и поведенческих особенностей (в нормальных, невнужденных потоках преобладают молодые и трудоспособные⁶), а также общественных потребностей принимающей стороны миграционная компонента воспроизводства населения призвана восполнять именно эту «недостачу». Однако заместить начавшуюся и увеличившуюся естественную убыль именно трудоспособной части российского населения миграцией, по крайней мере ее зарегистрированной частью, в противоположность общей динамике численности населения становится все труднее (рис. 2). Разница между ежегодным миграционным приростом, даже растущим, как это имело место в 2007 г. по сравнению с 2006 г. (в результате изменения принципов стати-

⁵ Население России 2006. Четырнадцатый ежегодный демографический доклад / Отв. ред. А.Г. Вишневский. М.: Изд. дом ГУ – ВШЭ, 2008. С. 230.

⁶ Доля населения в трудоспособном возрасте в зарегистрированном миграционном приросте в 2006 г. составила 72,4%, в 2007 г. – 77,4%, тогда как для возрастной структуры населения России удельный вес трудоспособных составлял 63,3% в 2006 г. и 63,4% в 2007 г.

стического формирования прибывших и в результате новых мер в области миграционной политики), и естественной убылью трудоспособных увеличивается. Снижение численности трудоспособных продолжится и даже увеличится в 2009 г., поэтому нынешний кризис на рынке труда, в отличие от ситуации трансформационного кризиса начала – середины 1990-х годов и кризиса 1998 г., будет проходить в условиях сжатия собственной численности трудоспособного населения и таким образом косвенно может способствовать снижению реальной массы сокращаемых работников.



* Для 2008 г. – расчеты естественной убыли населения в трудоспособном возрасте проводились на основании данных численности населения по возрастным группам по среднему варианту прогноза Росстата на 01.01.2009 г. и опубликованных данных по аналогичному показателю на 01.01.2008 г., расчеты миграционного прироста за 2008 г. – на основании вышеизложенной экстраполяции.

Источник: данные Росстата.

Рис. 2. Миграционный прирост и естественный прирост (убыль) численности населения России в трудоспособном возрасте, тыс. человек, 2000–2008 гг.

Как и в предыдущие годы, зарегистрированный миграционный прирост России главным образом зависит от интенсивности миграционных контактов со странами СНГ. В 2008 г. связи с СНГ детерминировали более 92% российской нетто-миграции. Однако многолетняя неопределенная, а иногда и деструктивная политика в сфере миграционных отношений со странами СНГ, значительная исчерпанность миграционного потенциала русскоязычного населения, переориентация формата миграций (как и во всем мире, доминирование миграций на постоянное место жительства постепенно сменяется главенством временной трудовой миграции), а также ряд социально-экономических процессов в самих республиках ближнего зарубежья не позволяют резко интенсифицировать миграционные процессы, даже если в этом направлении предпринимаются определенные шаги.

Заявленная в 2006 г. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за 344

рубежом, с декларируемыми задачами в обозначенные сроки справиться не сумела. К концу 2007 г. в рамках программы в Россию приехали 682 человека, тогда как по плану в 2007 г. предусматривалось переселить 23 тыс. человек. Итоги 2008 г. лучше – 4125 участников программы и 4732 человека – члены их семей⁷, однако и они существенно ниже плановых.

Причин срыва программы по переселению соотечественников много: здесь и слабая координация федеральных и региональных властных структур, и навязывание регионам решений «сверху», и недостаточное понимание реалий местных рынков труда, и законодательная «невыстроенность» принимаемых документов, и не в последнюю очередь запоздалость принятия подобной акции в силу сужения миграционного потенциала соотечественников за рубежом, готовых после более чем 15-летнего проживания вне СССР, прошедших в других странах через множество политических, экономических и прочих трудностей и частично адаптировавшихся к ним, переезжать в Россию⁸. Данные экспертов свидетельствует, что ныне в республиках программа частично выполняет функции «прикрытия» («нам есть куда деваться»). Подобного рода отрицательный опыт – невысокая эффективность программы – должен послужить уроком: в социальных процессах, как и в бизнесе, у любого предложения должно быть критическое доверие (кроме организационных и институциональных основ). Если доверия нет, нужно находить время на то, чтобы убедить людей в правильности принятых решений. В данном случае понимания необходимости задуманного в достаточной степени не сложилось, видимо, ни со стороны возможных репатриантов, ни, еще в большей степени, со стороны принимающих регионов. На выездном совещании по анализу выполнения программы в Липецке, проведенном в январе 2008 г., в качестве оправдания срыва программы в 2007 г. в числе прочего было отмечено, что «фактические заявки по регионам составляли не 50, а примерно 7 тысяч человек»⁹. Региональные власти не всегда понимают необходимость осуществления программы, но даже если это осознается на региональном уровне, непосредственные заботы по обустройству переселенцев-соотечественников ложатся на муниципальные власти, которые в свою очередь тоже не всегда понимают навязанные сверху решения. Кроме того, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» законодательно не закреплены функции и обязанности муниципальных властей в подобного рода деятельности. Следует ожидать, что в условиях текущего кризиса нефинансируемые полномочия по реализации программы на

⁷ Источник: ФМС РФ http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/stat_1_rd/part_9.php

⁸ «Цена вопроса»: на переезд 50 тыс. человек было выделено 4,6 млрд руб. (2007 г.), что составляет немногим более 100 тыс. руб. на одного переселяющегося. Реальная адаптация на новом месте жительства стоит, разумеется, намного дороже, поэтому невысокая активность со стороны соотечественников вполне объяснима. «География вопроса»: согласно программе пилотные регионы (12 регионов в 2007 г., еще 57 регионов официально добавились к ним в 2008 г., 14 регионов отказались от участия в этой программе) были разделены на 3 группы: с лучшими, средними и худшими социально-экономическими условиями. Более весомый адаптационный пакет полагался соотечественникам, готовым переселиться в худшие регионы, т.е. те, которые в 1990–2000-е гг. оказались неспособны решать собственные региональные социально-экономические задачи.

⁹ Государственная программа содействия переселению соотечественников из-за рубежа оказалась под угрозой срыва // Сельская жизнь. 2008.17 января.

местах окажутся невыполненными не в большинстве, а во всех районах – участниках Госпрограммы.

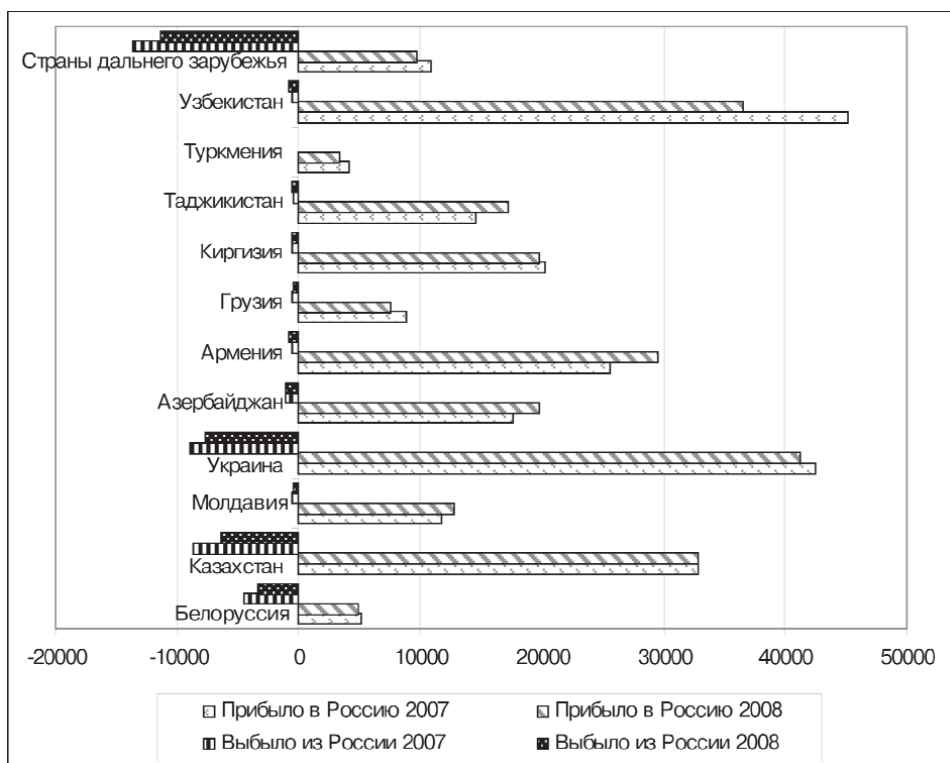
В целом данные регистрируемой миграции за январь–октябрь 2008 г. показывают продолжение происходивших ранее, в частности в 2006–2007 гг., тенденций. Роль СНГ в прибытиях в Россию по-прежнему неоспорима: она характеризуется уровнем 95–96% во всех прибытиях в Россию, и объективных причин для изменения ситуации нет. С одной стороны, как и ранее, отсутствуют действенные рычаги для миграции населения в Россию из других стран, с другой – огромный хинтерланд в лице бывших союзных республик с более чем 135-миллионной общей численностью населения по-прежнему способен ежегодно легально «отдавать» России 200–250 тыс. человек. При этом впервые за весь новейший период в 2006 г., а затем и в 2007–2008 гг. доля русских в официально зарегистрированных прибытиях на срок 1 год и больше составляет меньше половины. Тем не менее основными участниками зарегистрированной миграции сейчас являются лица, уже имеющие российское гражданство (среди прибывших из СНГ их не менее 3/4).

Как и в 2007 г., в 2008 г. главенствующие позиции в прибытиях в Россию остаются за среднеазиатскими республиками (суммарно – 34% в прибытиях из СНГ в 2008 г., 36,8% – в 2007 г.), в первую очередь за Узбекистаном. Неизменно и суммарное второе место, занимаемое странами Закавказья.

Распределение рангов в перечне «отдающих стран» почти не изменилось по сравнению с 2007 г.: в прибытиях – Узбекистан на втором месте после Украины, но вследствие наличия контрпотока на Украину и почти отсутствия его в Узбекистан, в миграционном приросте они меняются местами. Однако по сравнению с аналогичным периодом прошлого года регистрируется почти 20%-ное сокращение притока из Узбекистана и Туркмении. На этом фоне заметны возросшие масштабы притока из Таджикистана, продолжился и рост прибытий из Армении и Грузии (рис. 3). Эта не вполне объяснимая разнонаправленная динамика прибытий в Россию из схожих социально-экономически и территориально близких республик заставляет усомниться в реальности статистических данных.

В целом первые 10 месяцев 2008 г. по отношению к аналогичному периоду 2007 г. показали столь незначительное снижение численности зарегистрированных мигрантов, что в условиях «приблизительности» применяемых измерителей расценивать его как значимый реальный спад не следует.

Согласно официальной статистике продолжились снижаться и выбытия из России. Причем здесь размер снижения был существенно большим, чем изменения в прибытиях, на 16%, и эта тенденция затронула как отъезд в страны СНГ, так и в дальнейшем зарубежье. Как и прежде, Россия не имела сколько-нибудь паритетных потоков в обмене ни с одной страной СНГ, за исключением Белоруссии. На 10 выбывших из России в Белоруссию приходится 14 прибывших из Белоруссии в Россию, что можно считать относительно сбалансированным. Соотношения прибытий-выбытий с другими странами СНГ совершенно непаритетны: на 10 выбывших из России в Казахстан приходится 51 прибывший из Казахстана в Россию, 53 – с Украины, 186 – из Азербайджана, 360 – из Грузии.



Источник: данные Росстата.

Рис. 3. Численность прибывших и выбывших в/из Россию (и), чел., январь–октябрь 2008 и 2007 гг.

Еще раз подчеркнем, что фиксируемые статистикой данные и о прибытиях в Россию, и о выбытиях из нее – лишь приблизительно отражают реальное положение дел. Размеры нерегистрируемой части миграции могут быть только оценочными. В частности, вне официального числа прибывших на срок 1 год и больше остаются мигранты, проживающие в стране по 2–3 года (а нередко и больше), многократно вполне законно продлевающие свою временную регистрацию.

Что касается выбытий, то здесь статистика совершенно точно не улавливает значительное число переселяющихся в страны дальнего зарубежья по системе трудовых контрактов и учебной линии и не снимающихся с регистрационного учета по месту жительства весьма длительное время. Экспертные данные позволяют говорить и о недоучете переселений в некоторые страны СНГ, в частности в 2007–2008 гг. в набравший экономическую мощь Казахстан, особенно из близлежащих к нему депрессивных регионов Урала и Сибири.

Из-за явных проблем со статистическим учетом миграции достоверно воссоздать точную картину миграционного прироста невозможно. Очевидно, что так называемый

миграционный прирост «на постоянное место жительства» (с 2007 г. – на срок 1 год и более) за 10 месяцев 2008 г., по самым скромным оценкам, был не менее чем в 1,5 раза выше, чем учетный (201,4 тыс. человек). С течением времени, однако, все более сложной становится сама по себе задача сегментирования миграционных потоков постоянной и временной миграции. Как и во всем мире, в России и в миграционно связанных с ней странах все чаще встречается временная миграция, плавно перерастающая в постоянную (например, едва ли не со 100%-ной вероятностью теперь так можно рассматривать учебную миграцию), и наоборот, миграция с целью закрепиться на новом месте надолго, если не навсегда, в условиях трудной социально-экономической адаптации превращается во временную. Поэтому взвешивать по отдельности реальные размеры миграционных потоков становится весьма затруднительно. Согласно экспертным исследовательским оценкам Ж.А. Зайончковской и Н.В. Мкртчяна, одновременно присутствующих в России мигрантов по состоянию на конец 2006 г. насчитывалось около 7 млн человек, из которых 3–4 млн человек¹⁰ составляли массив так называемых «нелегальных мигрантов»¹¹. К подобным же результатам еще ранее, в 2005 г., путем сопоставления российских и иностранных источников и обследований пришел В. И. Мукомель¹². Озвученные оценки ФМС России были значительно большими – 10–15 млн человек¹³, однако завышение показателей здесь предопределено стремлением службы расширить свой кадровый состав, полномочия, финансирование.

Изменение порядка миграционного учета, начавшееся в 2007 г. и, безусловно, способствовавшее выходу определенной части миграции «из тени»¹⁴, в целом подтвердило общие оценки присутствия мигрантов на российском пространстве: в 2007 г. органами ФМС было получено около 8 млн уведомлений о прибытии мигрантов, в 2008 г. – около 9,2 млн человек прошли через миграционный учет, что с учетом возможного неоднократного пересечения границы удовлетворяет оценке в 7–7,5 млн человек. Сходство этих оценок позволяет предположить близость к истинности и ранее озвученного исследователями показателя нелегальной миграции.

4.2.2. Трудовая миграция

Стратегически значимым направлением с середины 2000-х гг. для России стала *трудовая миграция*. Потребности рынков труда и их сегментирование привели к необходимости использования труда мигрантов в двух противоположных нишах – высококвалифицированного и, наоборот, малоквалифицированного. При такой постановке вопроса (а именно так ведут себя рынки труда по отношению к приезжим во всех развитых странах мира) сами по себе данные о балансе предложения местной рабочей

¹⁰ Население России 2006. Четырнадцатый ежегодный демографический доклад / Отв. ред. А.Г. Вишневский. М.: Изд. дом ГУ–ВШЭ, 2008. С. 235–236.

¹¹ Термин «нелегальная миграция» не вполне корректен, так как в подавляющем большинстве въезд на территорию РФ мигранты осуществляют на вполне законных основаниях, переходя в нелегитимное поле позднее – не имея (не продлевая) регистрации, находясь в стране после истечения срока визы, работая «по устной договоренности» и т.п.

¹² Мукомель В.И. Миграционная политика России: постсоветские контексты. М. 2005. С. 196–197.

¹³ Константин Ромадановский. Иностранцы строят пол-России, а мы гордимся ее преображением // Профиль. 2008. 4 февраля.

¹⁴ Подробнее об этом см. в предыдущих обзорах ИЭПП (Российская экономика в 2006 году, Российская экономика в 2007 году).

силы и заявленных работодателями вакансиях отходят на второй план. Так, избыток предложения местных инженеров не может покрыть недостатка в грузчиках или дворниках. На подобные предложения местная рабочая сила, как правило, не откликается. Кроме того, российский рынок труда как общий механизм спроса и предложения рабочей силы – эфемерная субстанция в силу значительной разреженности пространства, низкой транспортной плотности и связанности, невысокой мобильности рабочей силы, институциональной невыстроенности и значимых миграционных рисках. Поэтому перераспределение рабочей силы из российских трудоизбыточных регионов и городов в российские же трудонедостаточные на практике выглядит малореально¹⁵. Есть, наконец, воля и желание работодателей пользоваться услугами одних и игнорировать других претендентов на рабочие места. При этом заставить законопослушных работодателей заполнять свои вакансии только местной рабочей силой (независимо от ее характеристики) можно только повышая издержки бизнеса, что само по себе малопривлекательно для всех заинтересованных сторон. Определенную массу работодателей заставить это сделать и вовсе невозможно – российский теневой сектор по-прежнему весьма представлен и формирует огромные потребности в нелегальном использовании труда мигрантов (на условиях «устной договоренности»). Предварительные результаты обследования мигрантов из СНГ, проведенного Центром миграционных исследований в 2008 г. в 5 регионах страны, показали, что таким образом работают не менее 60% работников из СНГ¹⁶. Желая сохранить хотя бы часть бизнеса в тени, работодатели не заключают трудовой договор с работником и выдают зарплату «в конверте». По данным ФМС в 2007 г., уведомления от работодателя о приеме на работу иностранного работника были получены только на 46,7% разрешений на работу, выданных гражданам СНГ, в 2008 г. еще меньше – на 35,6%. Это означает, что даже среди легальных трудовых мигрантов, получивших разрешение на работу, более половины заняты в теневом секторе (т. е. в условиях, когда работодатель, не желая «засвечивать» работника, не посылает соответствующее уведомление в ФМС и Роструд).

Экономический рост в середине 2000-х годов усилил зависимость страны, и особенно ее самых динамично развивающихся городских агломераций, от импорта рабочих рук. Каждый следующий год – 2006-й по отношению к 2005-му, 2005-й по сравнению с 2004-м – давал прирост числа официально работающих в России трудовых мигрантов¹⁷.

¹⁵ А там, где замещение возможно – зачастую приводит к оголению рынков труда в территориях оттока. Типичный пример поиска сантехника или маляра в малом городе сегодня выглядит так: «Самая большая проблема в малом городе – найти хорошего сантехника, кафельщика, сварщика. Драгоценный номер телефона передается из рук в руки. Когда вместо «абонент временно недоступен» раздается «алло», это можно считать верхом удачи. Хотя вовсе не обязательно чинить кран к вам придут именно сегодня. Да и когда придут, денег возьмут немало. Конкуренция отсутствует – потенциальные конкуренты единственного в городе мастера все там же, на заработках в Москве... /О. Лебедушкина. До Москвы одна ночь // Отечественные записки. 2008. № 5.

¹⁶ Обследование 750 мигрантов из СНГ было проведено в сентябре–ноябре 2008 г. в Москве, Воронеже, Астрахани, Казани и Краснодаре Центром миграционных исследований (рук. – Е.В. Тюрюканова) в рамках проекта фонда «МакАртуров» «Управление миграцией в условиях демографического кризиса»

¹⁷ Подробнее об этом – см. в обзоре Миграционные процессы // Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000–2007. М.: Дело АНХ, 2008. Гл. 27.

С начала 2007 г., когда в России начало действовать новое миграционное законодательство, предусматривающее достаточно либеральный порядок въезда в Россию и трудоустройства в ней трудовых мигрантов из безвизовых стран СНГ, тенденция роста учтенной трудовой миграции усилилась. В 2007 г. разрешения на работу получили 2260 тыс. трудовых мигрантов (в 2,2 раза больше, чем в 2006 г.), что вовсе не означало двукратный рост присутствия мигрантов на российском пространстве всего лишь за год, а свидетельствовало об изменении пропорций между легально и нелегально работающими мигрантами. По данным ФМС РФ, в целом за 2008 г. разрешения на работу были выданы 2080 тыс. мигрантов¹⁸.

Главным промежуточным результатом действия нового миграционного законодательства является перераспределение на рынке труда миграционных компонент – легальной и нелегальной. Исходя из ранее обозначенных пропорций оно могло быть следующим: в 2006 г. (до изменения законодательства)¹⁹ с разрешением на трудовую деятельность – 10–15%, в 2007 г. (новые правила) – 30–35%, в 2008 г. – 25–30%. Таким образом, несмотря на определенные противоречия и неясности, существующие в новом миграционном законодательстве, главная задача – легализация миграции – начала реализовываться, однако, как и везде, выход из тени здесь небеспроблемен.

Более высокой эффективности этого процесса препятствовали: масштаб и обороты теневого бизнеса в России, заинтересованного в наличии значительных масс нелегальных мигрантов; отсутствие институтов государственно-частного формата, которые могли бы выступать посредниками между работодателями и мигрантами и тем самым тормозить разрастание теневого этнического посредничества; невнятный и малоаргументированный механизм применяемого квотирования. В 2008 г. квота, изначально призванная защитить интересы местного населения²⁰, по сути, превратилась в барьер, который отчасти вновь способствовал превращению мигрантов в нелегалов. Если в 2007 г. предусмотренная квота на мигрантов из СНГ являлась огромной величиной, равной 6 млн человек, то на 2008 г. она была утверждена из расчета 1 млн 828 тыс. человек, плюс 30% резерв. Формальным поводом для такого решения правительства послужил фактический объем собранных от работодателей заявок на мигрантов, поступивших к 1 мая 2007 г., как того требует законодательство. Уже в момент принятия этого решения²¹ возникло несколько поводов усомниться в возможности его реализации, избегая нового витка выталкивания мигрантов на нелегальное поле:

- объективные сложности с прогнозированием числа занятых, в том числе мигрантов, минимум на 8 месяцев вперед. Особенно тяжело это сделать малым и средним хозяйствующим субъектам;
- отсутствие должного опыта подачи заявок и их аргументирования со стороны работодателей. Кроме того, определенная часть работодателей, несмотря на применяе-

¹⁸ ФМС России http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/stat_1_rd/part_6.php

¹⁹ Учитывая прибывших на ПМЖ.

²⁰ Защита интересов местного населения может пониматься достаточно широко – не только как недопущение демпинга со стороны мигрантов на рынке труда, но и как возможность пополнения региональных/городских налоговых сборов и соответственно увеличения общесоциальных расходов, появляющихся при легальном трудоустройстве мигрантов. Кроме того, легальный статус трудоустроенных мигрантов способствует повышению их зарплат и отчасти сам выступает антидемпинговым механизмом.

²¹ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 982 «Об утверждении на 2008 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу».

- мые к ним значительные штрафы за нелегальное использование мигрантов, по видимому, считает, что, как и раньше, им выгоднее «договориться с милицией»;
- отсутствие опыта квотирования со стороны региональных миграционных служб (например, общая годовая заявка на безвизовых мигрантов в Приморском крае составила 176 человек. Таким образом, в квоту не попали более 2 тыс. человек, которые получили в крае разрешение на временное проживание²² (проходит по другой квоте);
 - слабая заинтересованность работодателей на подачу заявок на привлечение иностранной рабочей силы, формирующаяся под влиянием того, что по действующему сейчас положению квота «выбирается» независимо от участия компании в сборе данных о потребности в иностранной рабочей силе (т. е. компании, подававшие соответствующие заявки в установленный срок, затем могут «не получить» запрашиваемых мигрантов из-за исчерпанности квоты теми хозяйствующими субъектами, которые не подавали заявок²³);
 - фактическая невозможность попадания в квоту для мигрантов, задействованных у физических лиц в качестве гувернанток и няней, домохозяек, сиделок, строителей-ремонтников и пр.²⁴ Исходя из характера занятости у физических лиц особенно нелегальным и «пострадавшим» здесь является бурно развивающийся и абсолютно рыночный по своей сути сектор услуг – так происходит в Москве и в других крупнейших российских городах с высоким платежеспособным спросом;
 - невыстируемость законодательных процедур: если приехавший из безвизовой страны СНГ и зарегистрировавшийся по месту пребывания мигрант нашел работу, но квота уже закончилась, то по истечении трех месяцев он автоматически становится нелегалом²⁵; невозможность для мигрантов из СНГ, в отличие от мигрантов из визовых стран, продлевать разрешение на работу сверх предусмотренного одного года без выезда в «свою» страну.

В итоге уже к началу июня 2008 г. ФМС сообщила, что в 11 регионах страны была приостановлена выдача разрешений на работу для иностранных граждан из-за исчерпанности квоты (в том числе Москва, Московская обл., Калужская обл., Пермский и Ставропольский края, Дагестан, Кабардино-Балкария). Только за первые 4 месяца 2008 г., отнюдь не самые активные с точки зрения потребностей рынка труда в мигрантах, квота была исчерпана почти на 45% (около 800 тыс. разрешений²⁶). В результате в течение года квоту для отдельных регионов пришлось неоднократно увеличивать, что в соответствии с особенностями работы региональных и федерального аппарата и задей-

²² Разрешение на временное проживание – первый этап натурализации мигрантов, желающих остаться в России навсегда. Второй этап – получение вида на жительство, затем – оформление гражданства.

²³ При этом здесь важны поощрительные инструменты для работодателей. Запретительные меры, например не разрешать привлекать иностранную рабочую силу компаниям, проигнорировавшим заявительную кампанию, над которыми раздумывало Минздравсоцразвития, вряд ли уместны, так как тоже будут вести к расширению зоны нелегального использования мигрантов.

²⁴ По оценкам главы ФМС К.О. Ромодановского, таких не менее 40%. До пяти тысяч рублей могут заплатить граждане за незаконный найм мигрантов // Российская газета. 2008. 25 января.

²⁵ Такой мигрант даже покинуть территорию России беспрепятственно не может (минимум штраф за нарушение паспортного режима), что создает для мигрантов дополнительную ловушку – можно легально и без визы въехать и зарегистрироваться, но, не попав в квоту, не выехать.

²⁶ Гастарбайтер в тени // Новые известия. 2008. 6 июня.

ствованностью в этой деятельности сразу двух ведомств (ФМС и Минздравсоцразвития) происходило явно не в онлайн-режиме и тоже не способствовало эффективной легализации.

Например, изначально установленная квота для Москвы на 2008 г. составляла 300 тыс. человек, 1 июля она была увеличена на 59 тыс. человек, затем осенью еще на 240 тыс. В промежутки между исчерпанием квоты и появлением приказа Минздравсоцразвития о выделении дополнительных мест столица, по-видимому, приумножала свой нелегальный сектор.

Кроме квот (обозначенных выше для страны в целом и регионов, существуют также по профессиям, специальностям и квалификации) другими регулирующими элементами системы «миграция – рынок труда» были призваны выступать:

- доля иностранной рабочей силы в отдельных отраслях хозяйствования – как и в 2007 г. мигранты не допускались в розничную торговлю и ограничивались в спорте;
- потребность в иностранном труде по приоритетным профессионально-квалификационным группам (в отличие от квоты не распределяется по регионам²⁷).

Эти же инструменты сохраняют свое действие и в 2009 г.²⁸ Однако общая квота была увеличена и утверждена в ноябре 2008 г. в количестве 3,977 млн человек, включая 30%-ный резерв (в том числе 1,251 млн человек – из визовых стран по приглашениям, 2,726 млн человек – из безвизовых стран СНГ)²⁹, затем в декабре резерв был скорректирован до 50% и возможен как в сторону увеличения, так и уменьшения³⁰.

География трудовой миграции в Россию по-прежнему широка и охватывает почти 100 стран мира. Однако более чем на 4/5 она представлена восемью республиками СНГ, с которыми у РФ установлен безвизовый режим³¹. Значимость трудовой миграции из бывших союзных республик после изменений российского миграционного законодательства в 2006 г.³² выросла с 53% в 2006 г. до 82% в 2008 г. Одновременно усиливалась доля среднеазиатских республик, особенно Узбекистана и Таджикистана. В 2008 г. нового витка усиления присутствия выходцев из этих республик уже не было, тем не менее в официально зарегистрированных потоках трудовых мигрантов, как и в 2007 г., они первенствуют по отношению к Украине, для трудовых мигрантов из которой все более значимым становится западноевропейское направление.

Параметры присутствия мигрантов из стран СНГ на российском рынке труда, заимствованные из оценок стран-доноров, также свидетельствуют о превалировании

²⁷ Подробнее об этом см.: Выхованец О., Градировский С. Кому выгодны квоты // Полит.ру. 2008. 11 августа. <http://polit.ru/analytics/2008/08/11/kvota.html>

²⁸ К ним добавится разработанный в октябре 2008 г. на 2009 г. «Перечень наиболее востребованных профессий (специальностей, должностей)», на которые не распространяются квоты на осуществление трудовой деятельности в России (в нем значатся: биофизик, биохимик, несколько инженерных специальностей, руководящий работник).

²⁹ Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 834. «Об определении на 2009 год потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников».

³⁰ Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 835 «Об утверждении на 2009 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу».

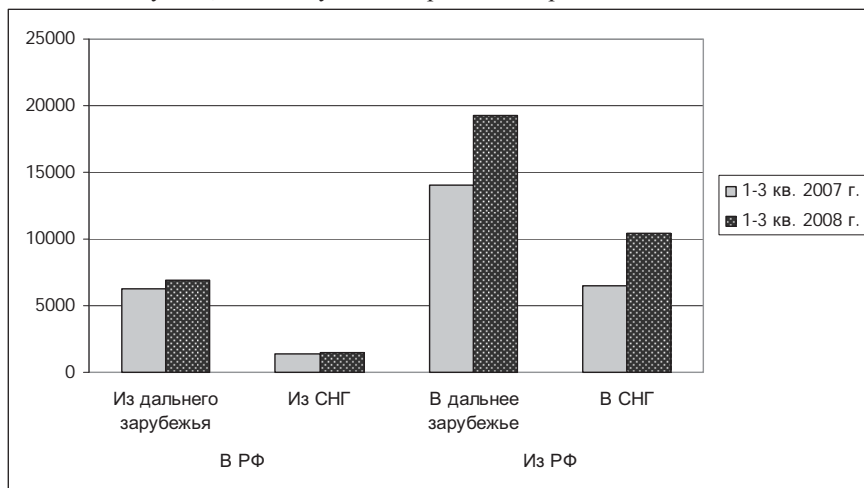
³¹ Мигранты из Белоруссии в соответствии с действующим законодательством не должны получать разрешение на работу, поэтому в статистику трудовой миграции не попадают.

³² Подробнее об этом см.: Карачурина Л. Миграционные процессы // Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007. Разд. 4.3. С. 492 – 513.

среднеазиатской составляющей: из Таджикистана в Россию ежегодно выезжает до 1 млн человек, из Узбекистана – 2–4 млн, из Киргизии – от 300 тыс. до 1 млн человек³³.

Экономика (ВВП) Таджикистана, Киргизии, Молдовы почти на 20–30%, Узбекистана – на 10% зависит от поступлений мигрантских трансфертов³⁴, которые сначала стали формулой выживания отдельных домохозяйств, а затем фактически превратились в стратегию развития некоторых ближайших российских соседей («экспорт труда»).

Согласно данным ЦБ России³⁵, за первые 3 квартала 2008 г. баланс трансграничных операций физических лиц был отрицательным для России (–21286 млн долл. по всем странам). Физические лица перевели из России 29676 млн долл., что почти равно аналогичной статье за весь 2007 г. Перечисления в страны СНГ росли более высокими темпами, чем в другие зарубежные страны (*рис. 4*). Однако общие суммы перечислений в СНГ по-прежнему почти в 2 раза меньше, чем в другие страны. В отличие от зарубежных перечислений вне СНГ переводы на бывшем союзном пространстве формируются главным образом как мигрантские трансферты, страновые объемы перечислений в целом параллельны ранговым позициям государств по численности трудовых мигрантов. Из данных, представленных на *рис. 5*, следует, что только для Армении и Грузии суммы трансфертов не вполне коррелируют с официально зарегистрированной численностью трудовых мигрантов. В целом во все страны СНГ, кроме Казахстана, Россия передает большие суммы, чем поступает в обратном направлении.



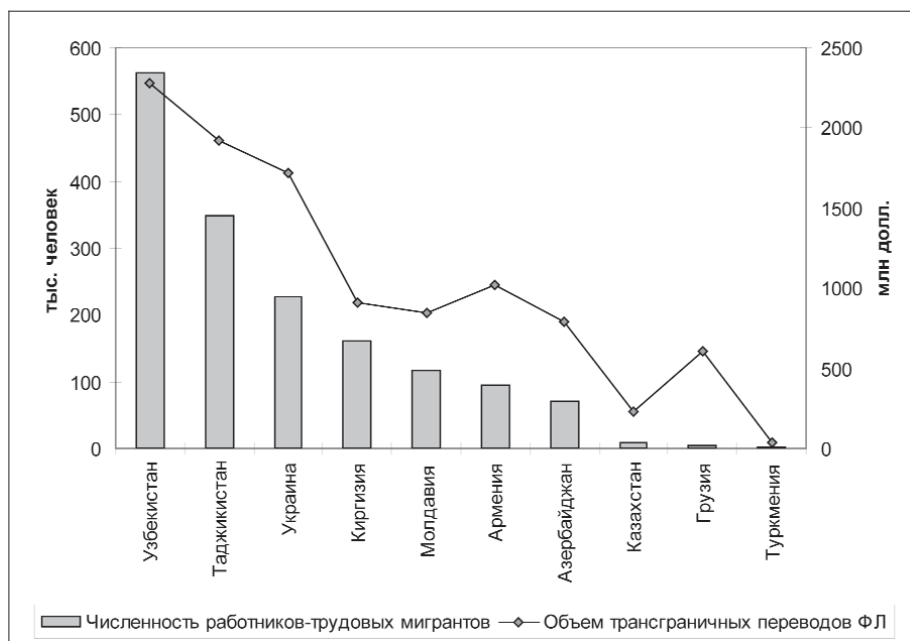
Источник: ЦБ РФ.

Рис. 4. Трансграничные операции физических лиц, 1–3-й кварталы 2007 и 2008 гг., млн долл.

³³ Независимая газета. 2008. 8 декабря.

³⁴ Независимая газета. 2008. 8 декабря. А также Глушенко Г.И. Влияние международной трудовой миграции на развитие мирового и национального хозяйства. М.: ИИЦ «Статистика России», 2006.

³⁵ Официальный сайт Центрального банка РФ <http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=CrossBorder>



Источник: ФМС РФ, ЦБ РФ.

Рис. 5. География представительства трудовых мигрантов из стран СНГ в России (тыс. человек) и распределения объемов трансграничных операций физических лиц по выбытию из России (млн долл.), 1–3-й кварталы 2008 г.

Несмотря на весомые объемы перечислений средств, общая макроэкономика миграционной «отрасли» свидетельствует о том, что доходные поступления от мигрантов существенно превышают «расходные». По оценкам руководителя ФМС РФ К. О. Ромодановского, вклад мигрантов в ВВП страны оценивается в 6–8%. Общая сумма дохода, полученного ФМС для бюджета России в 2007 г., составила около 10 млрд руб.³⁶, половину из которых составили штрафы, наложенные на работодателей. С учетом имевшихся в 2008 г. проблем с квотами и вызванного этим «дополнительного» увеличения нелегитимной «зоны» миграции доходы от штрафов за нелегальное использование иностранной рабочей силы вряд ли были меньшими. Доля занятых в экономике от общего числа занятых составляет в среднем по России от 3% (ориентируясь на официальные данные о привлечении иностранной рабочей силы) до 10% (по возможным суммарным оценкам легализованных и нелегализованных мигрантов). В некоторых российских регионах, особенно возглавляемых агломерациями с емкими рынками труда (в первую очередь в Москве и области, Свердловской области), в экспортно-сырьевых регионах (ЯНАО, ХМАО, Ненецкий АО), а также в некоторых приграничных регионах (Кали-

³⁶ За наем нелегалов работодатели в 2007 г. оштрафованы на 4,5 млрд руб. // Коммерсантъ. 2008. 24 января.

нинградская область, Еврейская автономная область) задействование в определенных сегментах рынка труда мигрантов стало системообразующим фактором.

Основные сферы деятельности легально трудоустроенных мигрантов в 2008 г. не изменились – это строительство и торговля (табл. 2). По статистике в них занято почти 2/3 мигрантов. Данные выборочных обследований мигрантов позволяют утверждать, что реальная значимость этих двух отраслей, а также сферы услуг может быть даже несколько больше, чем официально фиксируемая, так как именно в этих отраслях выше доля нелегализованных мигрантов.

Таблица 2

Распределение привлеченной иностранной рабочей силы по видам деятельности в России, %

Вид деятельности	Трудовые мигранты, 1–3-й кварталы 2008 г.	Трудовые мигранты, 2007 г.	Справочно: население России, 2007 г.
Сельское и лесное хозяйство	6,3	6,4	10,2
Добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства	10,9	9,2	18,2
Строительство	43,7	40,3	7,8
Торговля, авторемонт	16,7	19,5	17,2
Транспорт и связь	3,8	4,4	8,0
Образование	0,2	...	8,9
Здравоохранение, социальные услуги	0,2	0,2	6,8
Коммунальные, социальные и персональные услуги	4,4	4,8	3,8
Прочие отрасли деятельности	13,8	15,2	19,1
<i>Всего</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Источник: ФМС РФ, Российский статистический ежегодник 2008. Росстат, 2008.

Экономический кризис, который уже чувствительно затронул строительную отрасль (оценки спада объемов производства в отрасли по России доходят до 30–50%³⁷), по-видимому, «способствовал» как возвращению части трудовых мигрантов по домам (более массовому, чем обычный сезонный отъезд на зиму), так и отраслевому перераспределению, например, из строительства в ЖКХ и транспорт. Исследовательские оценки и расчеты председателя правления Русславбанка Н. Гусмана, банк которого одним из первых в России 10 лет назад стал развивать платёжную систему «Контакт» для личных денежных переводов мигрантов, показали, что с сентября по ноябрь 2008 г. под действием ежегодного «сезонного фактора» из России выехало от 320 до 450 тыс. человек, в результате кризиса – еще от 540 до 760 тыс. трудовых мигрантов³⁸. Причем в большей степени страну покидали нелегализованные мигранты, которые менее защищены и которым легче пережить кризис с помощью собственного натурального хозяйства. Закономерно также ожидать, что кризисной ситуацией пожелают воспользоваться недобросовестные работодатели, которые захотят снизить издержки за счет увеличения использования нелегальной рабочей силы, еще более бесправной во время кризиса, чем когда-либо³⁹.

³⁷ Операция «Лишние руки» // Коммерсантъ-Деньги. 2008. 15 декабря.

³⁸ Там же.

³⁹ Так, по словам руководителя правового центра «Миграция и закон» фонда «Таджикистан» Г. Джураевой, обращения по поводу невыплаты зарплаты сейчас растут в геометрической прогрессии. Рост невыплат наблюдается большей частью со стороны тех работодателей, которые работают в теневом рынке – нанимают нелегалов, потом их увольняют, нанимают других. В России массово бастуют таджикские гастарбайтеры // Новости.dn.ua. 2008 2 декабря..

Тем не менее ожидать, что большинство трудовых мигрантов покинет российскую территорию, нельзя, так как неустойчивую экономику среднеазиатских республик кризис вряд ли затронет в меньшей степени, чем российскую. И без того скудные предложения вакансий местных рынков труда «свернутся» еще сильнее. Разница душевых доходов между Россией и странами СНГ и в докризисный период была весьма значительна, поэтому ожидать ухода трудовой миграции из России в связи с «кризисом предложения рабочих рук» нельзя (табл. 3). Впрочем, его нельзя ожидать и в связи с «кризисом спроса на мигрантский труд» со стороны его российских потребителей: произошедшее в начале 2000-х гг. жесткое сегментирование рынка труда привело к тому, что зона неквалифицированных трудоемких работ была в значительной степени отдана трудовым мигрантам. Почти невозможно представить себе ситуацию, при которой российские работники захотят туда вернуться. Сегоднешний опыт европейских стран показывает, что такие возвраты не случаются и в периоды рецессий⁴⁰. Зато вполне возможно сворачивание присутствия на российском трудовом рынке зарубежных высококвалифицированных работников. Бизнес-иммиграция в Россию – наименее изученный феномен современных миграционных потоков, однако отдельные отрывочные данные позволяют предположить, что она сократится значительно.

Таблица 3

**Некоторые социально-экономические показатели
Российской Федерации и стран СНГ, 2007 г.**

	Уровень бедности, %	Фактическое конечное потребление домашних хозяйств по ППС, РФ=100	ВВП на душу населения по ППС, долл.
Российская Федерация	13,4	100	14400
Белоруссия	7,7	85	10740
Молдавия	25,8	37	2930
Украина	29,3	59	6810
Армения	26,5	34	5900
Азербайджан	15,8	46	6370
Грузия	...	40	4770
Казахстан	12,7	69	9700
Киргизия	35,0	24	1950
Таджикистан	н/д	19	1710
Узбекистан	н/д	н/д	1680
Туркмения	н/д	н/д	6640

Источник: РФ и страны мира, 2008. Росстат, 2008; Демоскоп Weekly http://demoscope.ru/weekly/app/world2008_3.php

В целом 2008 г. – до вступления в активную фазу кризиса и после ее начала – вновь продемонстрировал, что именно трудовая миграция ныне, в отличие от 1990-х гг., когда безусловно главенствующей была иммиграция, является главным российским миграционным направлением.

⁴⁰ С началом нынешнего кризиса Великобритания ввела балльную систему приема для трудовых мигрантов, в которой учитываются такие параметры, как образование, предыдущий опыт работы, знание английского языка и пр. После начала действия этой системы выяснилось, что, поскольку сами англичане и в период кризиса не готовы работать младшим медперсоналом за 7 фунтов стерлингов (около 300 руб.) в час, а мигрантов не хватает, часть домов престарелых на юго-западе страны готовится к закрытию (Девятый вал миграции // Новые известия. 2008. 18 декабря).

4.2.3. Эмиграция

Реальные масштабы *эмиграции* из России, к сожалению, российская статистика учитывает слабо. В статистике временной трудовой миграции за границу присутствуют в основном моряки, трудоустраивающиеся на суда Либерии, Антигуа и Барбуды или Мальты при официальном посредничестве ФМС (около 40 тыс. человек за первое полугодие 2008 г.). Через статистику выбытий, публикуемую Росстатом, проходят только выезды на ПМЖ, которых год от года становится все меньше, возрастная структура таких потоков стареет (сказывается превалирование в них родителей и прародителей ранее выехавших), этнический профиль все более размывается (нееврейский, как это было в начале 1990-х гг., и немецкий, каким он являлся во второй половине 1990-х – начале 2000-х гг., а смешанный, с русской доминантой). Квалифицированные специалисты уезжают сейчас в основном по рабочим визам, эти визы не попадают в статистику выездов на ПМЖ. Кроме того, выезжающие в США по грин-картам часто сохраняют российское гражданство. То же порой относится и к переселяющимся в Израиль. В условиях высоких цен на недвижимость в России, сложившихся в последние годы, и при отсутствии требований принимающих сторон доказать отсутствие источников для существования граждан российского происхождения, эмигранты, по-видимому, предпочитали оставлять (сдавать в аренду) свое жилье в России и не сниматься с учета по месту жительства.

Страновые предпочтения в эмиграции официальная статистика 2008 г. обозначила следующим образом: 36,3% выезжают в Германию, 12,8% – в США, 8% – в Израиль. Среди других стран значим выезд в Канаду, Финляндию, страны Балтии. Несмотря на все очевидные неточности статистики, можно говорить о том, что базовые эмиграционные направления она отражает правильно: Германия, США и Израиль все 1990–2000-е гг. были для россиян ведущими странами приема. Во второй половине 2000-х годов, вслед за усилением геополитических проблем в Израиле и фактическим сворачиванием репатриационной, а также еврейской иммиграции в Германии⁴¹, круг стран для эмиграции начал расширяться, значимыми направлениями для эмиграции стали Финляндия и Канада. С 2007 г. в статистике эмиграции в дальнее зарубежье присутствуют страны Балтии, ранее относимые к номинации «страны СНГ и Балтии». Учет этих статистических изменений показывает, что удельный вес основных стран приема эмигрантов из России с 2006 г. меняется не стремительно: незначительно упал вес Германии, почти без изменений израильский (уже несколько лет очень небольшой) и американский потоки.

Данные опроса «Левада-Центра» в июле 2008 г. (1600 человек 18 лет и старше) о постоянных или временных (трудовых) эмиграционных намерениях россиян⁴² показывают, что почти 80% респондентов исключают для себя возможность уехать из страны насовсем, еще 64% – не думают о том, чтобы выехать за границу на время. В противо-

⁴¹ Подробнее см.: Тольц М. Постсоветские евреи в современном мире // Демоскоп Weekly. 2007. № 303. <http://www.demoscope.ru/weekly/2007/0303/tema02.php> Полян П. Русскоговорящие в Германии // Демоскоп Weekly. 2004. № 183. <http://demoscope.ru/weekly/2004/0183/analit04.php>. Карачурина Л. Иммиграционная политика Германии: успешный и неуспешный опыт // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 7. С. 50–60. а также Демоскоп Weekly. 2008. № 351. <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0351/analit02.php>

⁴² «Наше «мы»: задумавшиеся об отъезде // Ведомости. 2008. 12 августа.

положность им «думают постоянно» об отъезде с возвратом 4% и об отъезде на ПМЖ 2%; «думают довольно часто» о выезде на время 8% и о выезде на постоянное жительство – 5%. Получается, что показатели эмиграционных намерений россиян даже несколько выше статистически фиксируемых показателей современной миграционной активности россиян на внутрисоссийском пространстве. При этом наиболее зажиточные (ответы – «часто и постоянно» – 9–10%), высокообразованные (11%), молодые (14%) респонденты думают об отъезде «часто и постоянно» гораздо больше, чем жители с невысоким уровнем жизни, средним и низким образованием, среднего и пожилого возраста.

Приведенные данные достаточно ясно показывают, что эмиграционные установки россиян не «ушли в прошлое», как это можно было бы представить из неполной статистики эмиграции из России. Они могут усилиться под воздействием дополнительного стимулирования миграции в восточноевропейских странах, которые за 1990–2000-е гг. (особенно после вступления в ЕС) сами теряли значительную часть собственной рабочей силы, выехавшей в западном направлении. Чтобы возместить свои потери, эти страны могут более активно привлекать на свои рынки труда мигрантов из славянских стран, в том числе России. В частности, с 1 февраля 2008 г. Польша ввела облегченный режим пребывания на своей территории трудовых мигрантов из России, Украины и Белоруссии⁴³. Ожидается, что этому опыту могут последовать Чехия, Венгрия и Финляндия (в которой уже сейчас одну из трудовых ниш занимают российские врачи⁴⁴). Таким образом, оценивать реалии миграционного взаимодействия России со странами дальнего зарубежья, ориентируясь только на мотивацию с российской стороны, вряд ли прие­млемо.

4.2.4. Внутрисоссийская миграция

Внутрисоссийские миграции, игравшие в советское время важную роль в освоении пространства, индустриализации и урбанизации, трансформировавшиеся в 1990-е годы в возвратные в западном направлении, во второй половине 2000-х гг. изменили свою форму – внутренние миграции на постоянное место жительство или длительный срок становятся все менее популярными, заменяясь временными модификациями. По официальным данным, за январь–октябрь 2008 г. сменили место жительства внутри России 1,620 млн человек, что незначительно, но меньше, чем в соответствующий период 2007 г., который, в свою очередь, демонстрировал аналогичный тренд по сравнению с 2006 г.

Специфическая социально-экономическая поляризация российского пространства, на которую положительно влияет ограниченное число факторов (агломерационный эффект, административный «ресурс», экспортные природные ресурсы, в отдельных случаях – выгодное местоположение), создающих видимые преференции крайне узкому числу регионов/городов, в условиях населенческой и инфраструктурной разреженности территории, а также высоких переселенческих рисков и издержек (создаваемых сейчас не столько институтами прописки-регистрации, как это было еще 10 лет назад, сколько отсутствием доступных информационных служб в области обустройства на новом месте, единого и «работающего» банка вакансий) создали фактически безальтерна-

⁴³ Польша претендует на кадры из России // Независимая газета. 2008. 31 января.

⁴⁴ Мэр Хельсинки боится мигрантов // Новые известия. 2009. 20 января.

тивную ситуацию для внутренних мигрантов. Проживание в Москве или Московской области для многих россиян стало не вопросом выбора, а следствием его отсутствия. Кроме столичного региона, на всем обширном российском пространстве находится еще не более 7–10 сколько-нибудь реально привлекательных для внутренних мигрантов точек – Санкт-Петербург и Ленинградская область, Самарская, Белгородская, Калининградская области, Татарстан, Краснодарский край. Большинство хоть как-то привлекательных для внутренних мигрантов регионов – это территории, возглавляемые крупными городскими агломерациями, а точнее, сами эти города, предоставляющие относительно широкие возможности на рынках труда. Вообще города с численностью населения свыше 250, а лучше – 500 тыс. человек, оказываются привлекательными для мигрантов, даже если сам регион является отточным. Так, в непривлекательных для внутрироссийских мигрантов регионах Восточной Сибири и Дальнего Востока существуют стабильно attractive «островки» – Иркутск, Красноярск и другие крупные региональные центры. Они притягивают как мигрантов из ближайшей округи, так и некоторое количество «пришлых».

В целом уровень подвижности россиян в перемещениях на длительный срок на внутреннем пространстве относительно низок. Результаты обследования, проведенного по заказу Роструда⁴⁵ в преддверии активной фазы кризиса в октябре 2008 г. относительно готовности безработных и лиц, ищущих работу, переехать в другой регион/город, где бы нашлась работа, показывают невысокую заинтересованность в такого рода мобильности. В частности, около 88% респондентов не готовы даже рассматривать варианты работы вне своего региона. Готовность к переезду (если она вообще есть) безработные и лица, ищущие работу, проявляют только в том случае, если разница зарплат на нынешнем месте жительства и в возможном будущем измеряется «разами» – в среднем в 4 раза выше, чем на «своем» месте жительства. При этом безработные Сахалинской, Тюменской областей, Красноярского края ориентируются на гораздо более низкую зарплатную вилку, чем респонденты из официально очень проблемных по безработице республик Северного Кавказа.

Переезд в Восточную Сибирь и на Дальний Восток, обозначаемый во многих современных государственных документах как необходимый шаг в политике «нового освоения Сибири и Дальнего Востока»⁴⁶, для безработных европейской части страны и вовсе абсолютно непривлекателен: и по количеству полученных утвердительных ответов, и по «цене вопроса». Если средний уровень запрашиваемой зарплаты для «вообще переселения» в другой регион страны составил 38,1 тыс. рублей (текущий уровень зарплаты для среднего респондента – 9,6 тыс. рублей), то для переселения в Восточную Сибирь и на Дальний Восток – 66,1 тыс. рублей. Обследование не выявило большей, чем «в среднем», готовности к мобильности со стороны безработных в наиболее проблемных районных центрах.

⁴⁵ Обследование безработных и лиц, ищущих работу, проводилось в рамках госконтракта с Рострудом «Разработка модели организации трудоустройства в другой местности граждан, ищущих работу, органами государственной службы занятости и рекомендации по ее администрированию» авторским коллективом сотрудников Института демографии ГУ-ВШЭ и РЭШ. Обработаны анкеты 425 респондентов, проживавших в разных типах поселений 11 российских регионов.

⁴⁶ Раздел «Пространственное развитие» в «Стратегии долгосрочного развития до 2020 года», подготовленный Минрегионом в 2006 г.

Кризис начала 1990-х гг. российские домохозяйства массово преодолевали с помощью челночной миграции, в которой, по экспертным оценкам, было задействовано 4–5 млн человек⁴⁷ (до 8% общей численности занятых в стране). Однако за прошедшие годы россияне отчасти утратили навыки и опыт подобного рода занятости, сузились ниши возможной самозанятости в торговле, мелкого посредничества. В целом россияне стали проявлять невысокую общую трудовую мобильность⁴⁸. В этих условиях стратегии домохозяйств в условиях текущего кризиса пока не ясны и не проявились. Кризис может вызвать возвратную миграцию временных мигрантов, не успевших до кризиса закрепиться на новом месте работы, в том числе в крупных городах. Малопонятны и реальные миграционные перспективы для моногородов (40% российских городов, 25% населения). С одной стороны, кризис на одном-двух градообразующих предприятиях этих поселений в условиях малодиверсифицированной экономики может способствовать относительно массовым миграционным перемещениям. Можно ожидать повышения миграционной мобильности из моногородов экспортоориентированной направленности, население которых привыкло к достаточно высоким потребительским стандартам (например, металлургические Качканар или Нижний Тагил – Свердловская область, Саяногорск – Хакасия и пр.). С другой стороны, имеющиеся данные о повышенном докризисном уровне безработицы в отдельных неэкспортоориентированных моногородах (Сорочинск – Оренбургская область, Азов – Ростовская область, Вольск или Пугачев – Саратовская область, Елец – Липецкая область, Арсеньев – Приморский край и др.) не позволяют утверждать, что миграционный отток из них является единственно возможной рефлексией на кризис.

4.3. Отрасли социально-культурной сферы

4.3.1. Развитие системы образования в 2008 г.

Основные тенденции в развитии образования

В 2008 г. развитие российской системы образования определялось теми же тенденциями, что и в 2007 г.

Экономический кризис, который начал проявляться в конце III – начале IV квартала 2008 г., практически не затронул систему образования, за исключением небольшого сегмента высшего образования, связанного с реализацией программы образовательного кредитования «Кредо», проводимой компанией «Крейн» при содействии банка «Союз».

Определяющими факторами развития системы образования в 2008 г. были демографический рост и рост бюджетных расходов на функционирование данной сферы.

В школьном образовании шло сокращение численности учащихся и, как следствие, сети школ (*табл. 4*).

⁴⁷ Зайончковская Ж.А. Трудовая миграция в СНГ с позиций общества, семьи и личности // Миграция населения. Вып. 2: Трудовая миграция в России. М. 2001. С. 10.

⁴⁸ Данные опроса ВЦИОМ (март 2008 г.) показывают, что за последние 3 года 64% работающих респондентов ни разу не меняли основное место работы, 21% – меняли его один раз и только 3% – меняли работу более трех раз // ВЦИОМ. Пресс-выпуск. № 905. http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/9841.html?no_cache=1&cHash=15319fa730

**Число общеобразовательных школ и численность учащихся
(на начало учебного года, тыс. чел.) в 2007/08 г.**

	2007/08	% к предыд. году	2006/07	% к предыд. году
Государственные и муниципальные дневные общеобразовательные учреждения				
Число учебных заведений, единиц	53556	96,1	55710	95,0
Из них гимназии	1407	102,4	1374	104,2
лицей	1021	102,8	993	105,1
Численность учащихся, тыс. чел.	13362,6	97,6	13694,7	95,8
Из них в гимназиях	948,2	105,4	899,2	103,2
в лицеях	624,7	105,1	594,2	106,3
Негосударственные дневные общеобразовательные учреждения				
Число учебных заведений, единиц	691	99,1	697	96,9
Из них гимназии	80	114,3	70	100,0
лицей	60	96,8	62	96,9
Численность учащихся, тыс. чел.	73,2	102,6	71,3	100,1
Из них в гимназиях	11,0	113,5	9,7	105,2
в лицеях	6,1	95,3	6,4	93,6

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

Вместе с тем представленные Росстатом данные противоречат его же данным по системе общего образования за 2006/07 учебный год и данным Рособразования за 2007/08 учебный год в (табл. 5).

Возможно, что указанные расхождения в числе общеобразовательных учреждений вызваны тем, что Росстат учитывает школы без филиалов, а Рособразование учитывает и филиалы.

Вместе с тем этот момент очень важен, поскольку на основании этих данных делается вывод о тенденциях реструктуризации сети школ. Если исходить из данных табл. 4, то указанная сеть за год сократилась на 2154 ОУ. Из табл. 5 вытекает, что сеть уменьшилась всего на 197 школ. На основании табл. 4 можно заключить, что динамика сети следует за динамикой численности учащихся. Из табл. 5, однако, можно сделать вывод, что процесс реструктуризации школьной сети практически завершен или, по крайней мере, дальнейшие шаги в этой области будут сопряжены с большими трудностями. На наш взгляд, более точными данными в рассматриваемом случае являются данные Рособразования, разделяющие всю совокупность общеобразовательных учреждений на головные школы и школы-филиалы. Учет филиальной сети делает информацию о состоянии школьной сети более полной и тем самым более достоверно позволяет судить о происходящих в указанной сфере процессах. В то же время приходится констатировать, что образовательная статистика нуждается в совершенствовании, в противном случае качество управленческих решений будет серьезно страдать.

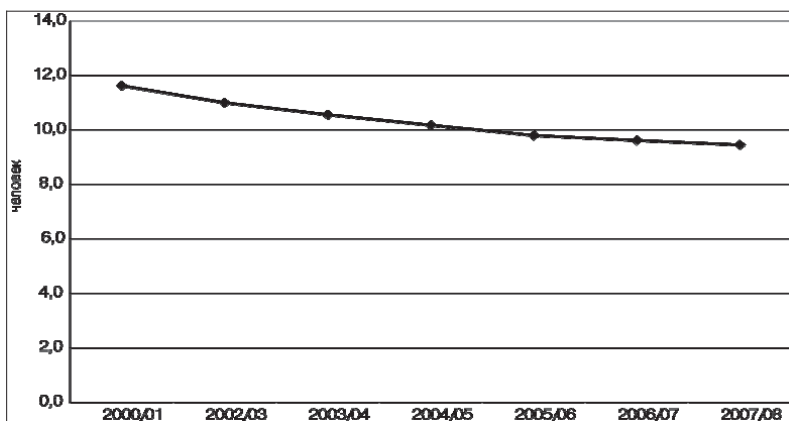
**Число общеобразовательных школ и численность учащихся и учителей
в этих учреждениях (на начало учебного года, тыс. чел.)⁴⁹**

	2000/ 01 г.	2002/ 03 г.	2003/ 04 г.	2004/ 05 г.	2005/ 06 г.	2006/ 07 г.	2007/08 г.
Число общеобразовательных учреждений – всего	68804	67431	66207	64908	63174	61042	60845
В том числе							
дневных	67063	65662	64466	63182	61497	59402	59260
Из них							
государственных и муниципальных	66428	64979	63759	62474	60771	58683	58562
негосударственных	635	683	707	708	726	719	698
государственных и муниципальных вечерних (сменных)	1741	1769	1741	1726	1677	1640	1585
Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях – всего	20554	18918	17798	16631	15631	14798	14021
В том числе							
в дневных	20074	18440	17323	16168	15185	14373	13670
Из них							
в государственных и муниципальных	20013	18372	17254	16098	15113	14302	13600
в негосударственных	61	68	69	70	72	71	71
в государственных и муниципальных вечерних (сменных), включая обучавшихся заочно	480	478	475	463	446	425	351
Численность учителей в общеобразовательных учреждениях – всего	1767	1719	1684	1633	1594	1537	1482
В том числе							
в государственных и муниципальных	1751	1701	1666	1614	1575	1518	
в негосударственных	16	18	18	19	19	19	

Источник: Росстат, Россия в цифрах. Данные за 2007/08 учебный год – Рособразование.

За 2000–2008 гг. число учащихся в государственных и муниципальных общеобразовательных школах уменьшилось на 31,7%, при этом число государственных и муниципальных школ сократилось всего на 11,8%, а число учителей – на 16,1%. В результате все последние годы сокращалось число учащихся, приходящихся на одного учителя: с 11,7 чел. в 2000/01 учебном году оно упало до 9,5 в 2007/08 учебном году (рис. 4).

⁴⁹ Полные данные за 2007/08 учебный год до сих пор отсутствуют.



Рассчитано по: Росстат, Россия в цифрах. Данные за 2007/08 учебный год – Рособразование.

Рис. 6. Соотношение учитель-ученик в общеобразовательных школах (число учащихся, приходящихся на одного учителя)

При оценке происходящих перемен в школьном сегменте системы образования необходимо учитывать, что процесс сокращения числа школ и численности учителей сталкивается с серьезными социальными ограничениями, особенно в дотационных регионах с высоким уровнем безработицы, когда высвобожденные учителя не могут найти другую работу (рис. 7).

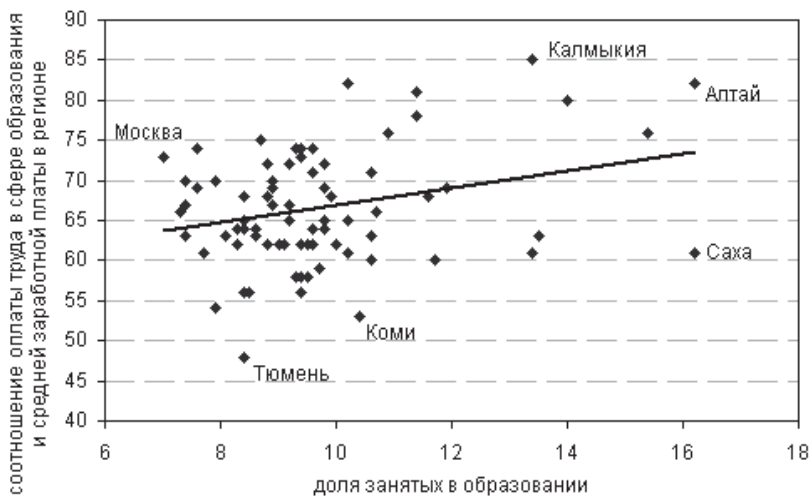
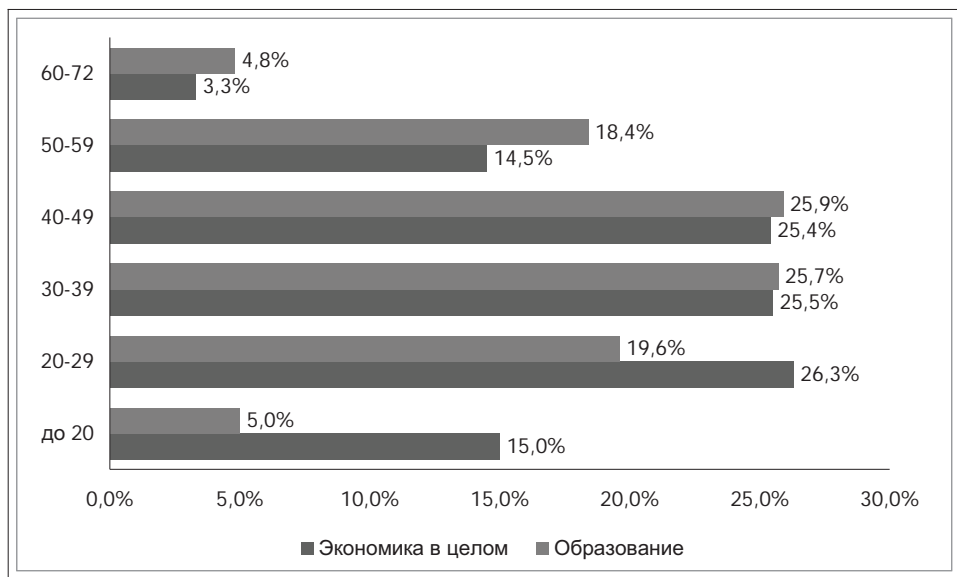


Рис. 7. Связь занятости и оплаты труда в образовании по регионам России, 2006 г.

Как видно из рис. 7, в высокодотационных регионах доля занятых в образовании существенно выше, чем в регионах-донорах и регионах со средним уровнем экономического развития. Исключение составляет Республика Саха (Якутия), где среднедушевые доходы населения выше средних по Российской Федерации, но при этом высок уровень безработицы, определяемый в соответствии со стандартами МОТ: 8,5% численности занятого населения. Таким образом, образование выступает во многих российских регионах как сфера с невысокой заработной платой, но с высоким уровнем занятости, тем самым демпфируя рост уровня безработицы.

Следствием сложившихся тенденций является возрастная структура учительских кадров, которая не может не вызывать тревоги, поскольку, например, 36,6% учителей 5–11-х классов проработали в школе свыше 20 лет, в начальной школе их свыше 38,4%. Если в 1995 г. в начальных классах только 54,2% учителей имели стаж педагогической работы, превышающий 10 лет, то в 2006 г. – уже 84,3%⁵⁰.

В целом возрастная структура учительских кадров может быть оценена как весьма неблагоприятная по сравнению с возрастной структурой занятых в экономике (рис. 8).

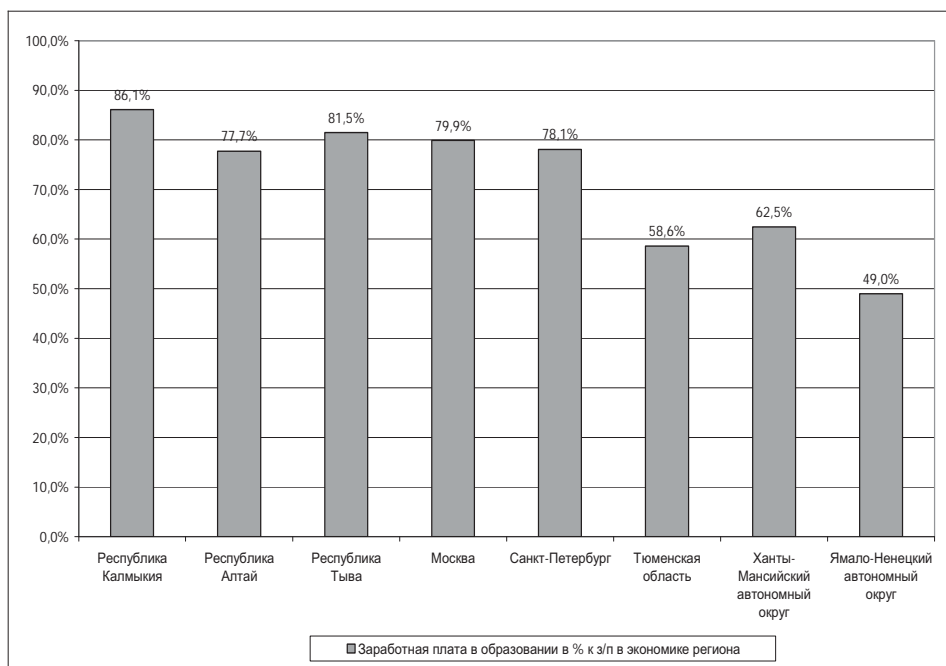


Источник: Образование в Российской Федерации. М. ГУ–ВШЭ, 2007.

Рис. 8. Распределение занятых в экономике и образовании по возрастным группам

Следует отметить, что в высокодотационных регионах уровень заработной платы учителей по отношению к средней по экономике нередко выше, чем в регионах-донорах (рис. 9).

⁵⁰ 2006 г. – последний год, по которому имеются официальные данные.



Источник: Образование в Российской Федерации. М. ГУ–ВШЭ, 2007.

Рис. 9. Зарплата в образовании по отношению к заработной плате в экономике некоторых регионов в 2006 г.

Учреждения начального профессионального образования¹⁾

Таблица 6

Год	Число учреждений (на конец года)	Численность учащихся ²⁾ , тыс. чел.	Принято учащихся ²⁾ , тыс. чел.	Подготовлено (выпущено) квалифицированных рабочих ²⁾ , тыс. чел.
1	2	3	4	5
1993	4273	1742	1007	922
1995	4166	1689	928	841
2000	3893	1679	845	763
2001	3872	1649	837	759
2002	3843	1651	842	745
2003	3798	1649	823	722
2004	3686	1604	783	708
2005	3392	1509	688	703
2006	3207	1413	630	680
2007	3169	1253	586	656

1	2	3	4	5
В том числе				
дневные учреждения	2743	1169	480	548
Из них				
отделения на базе основного общего обра- зования	2515	906	294	353
отделения на базе среднего (полного) общего образования	1909	157	124	124
группы, в которых молодежь не получает среднего (полного) общего образования	1483	106	62	71
вечерние (сменные) и другие учреждения	426	84	106	108

¹ По данным Рособразования.

² В образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, реализующих программу начального профессионального образования.

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

Начальное профессиональное образование в последние годы рассматривается как один из наиболее проблемных секторов системы образования. При этом охват молодежи 15–17 лет начальным профессиональным образованием растет (*табл. 7*).

Таблица 7

**Охват молодежи начальным профессиональным образованием
(отношение численности учащихся учреждений начального
профессионального образования к численности населения
в возрасте 15–17 лет) в 2004–2006 гг., %**

	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Российская Федерация	22,33	22,55	23,03
Центральный федеральный округ	21,59	22,24	22,48
Северо-Западный федеральный округ	26,82	27,55	28,81
Южный федеральный округ	16,72	16,61	16,36
Приволжский федеральный округ	23,42	23,14	24,11
Уральский федеральный округ	23,96	25,30	25,99
Сибирский федеральный округ	24,06	24,37	24,95
Дальневосточный федеральный округ	23,25	22,46	23,29

Как видно из *табл. 7*, увеличение охвата молодежи начальным профессиональным образованием происходит по всем федеральным округам, за исключением Южного. В этом же округе находятся и субъекты Федерации, в которых указанный охват является самым низким по России, – Республики Дагестан и Ингушетия. Можно предположить, что снижение охвата молодежи начальным профессиональным образованием свидетельствует о тяжелом экономическом положении перечисленных республик: с августа 2007 г. по май 2008 г. в Ингушетии уровень безработицы составил 45,0% численности экономически активного населения, в Дагестане – 18,5, в Северной Осетии – 11,2%.

По данным исследования Левада-Центра, проведенного в 2006 г., руководители предприятий весьма низко оценивают профессиональные знания и навыки выпускников учебных заведений НПО и, более того, эта оценка снижается: в 2005 г. она равнялась 3,4 балла по пятибалльной шкале, в 2006 г. – 3,3⁵¹ балла.

Работодатели недовольны как личностными качествами подготовленных в системе НПО кадров, так и уровнем их квалификации⁵² (рис. 10).

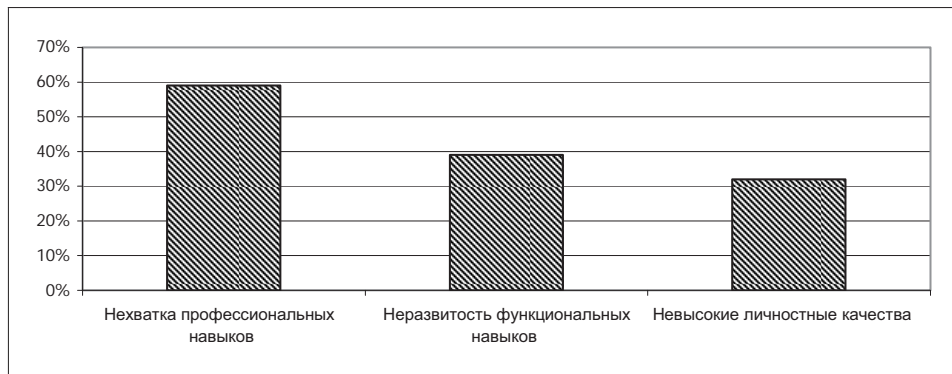


Рис. 10. Основные недостатки выпускников системы НПО, по мнению работодателей

Таким образом, можно сделать вывод, что состояние начального профессионального образования может стать серьезным препятствием на пути дальнейшего экономического развития в России.

В условиях начавшегося кризиса на указанный сегмент системы профессионального образования делается основная ставка при развертывании программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки безработных. Представляется, что эффект от данной меры будет незначительным, а качество реализуемых программ достаточно низким, несмотря на то, что они позиционированы как «опережающие». В значительной степени данное заключение обусловлено тем, что система НПО все последние годы так и не смогла на должном уровне удовлетворить потребности работодателей в квалификацииготавливаемых ею кадров, а также нерешенностью проблемы эффективного переобучения безработных в докризисный период, в тех российских регионах, где ее уровень был значительно выше среднероссийского.

⁵¹ Мониторинг экономики образования. М. ГУ–ВШЭ, Левада-Центр, 2007.

⁵² См.: Аврамова Е.М. и др. Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС ПРЕСС, 2006. 160 с.

**Государственные и муниципальные учебные заведения
среднего профессионального образования**

	2008 г.	В % к 2007 г.	Справочно	
			2007 г.	в % к 2006 г.
Число учебных заведений, единиц	2535	98,8	2566	97,5
Численность студентов, тыс. чел.	2136,1	93,3	2288,5	95,8
Прием, тыс. чел.	670,1	91,7	730,3	96,6
Выпуск, тыс. чел.	631,7	96,1	657,0	99,9

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

Как следует из табл. 8, в 2008 г. прием в государственные и муниципальные средние профессиональные учебные заведения сократился по сравнению с 2007 г. на 60,3 тыс. человек, или на 8,3%. По данным Росстата, 190,4 тыс. студентов приступили к занятиям в ссузах на условиях полного возмещения затрат на обучение, что составило 28,4% общего числа принятых (в 2007 г. – 238,1 тыс., или 32,6%). Таким образом, платный прием в учреждения СПО сократился в 2008 г. более чем на 20%. С одной стороны, это связано с демографической ситуацией в стране, когда падение численности молодежи в соответствующих возрастах при сохранении бюджетных мест приводит к сокращению обучающихся на платной основе. С другой – резкое ускорение данного процесса (в 2007 г. платный прием в ссузы сократился по сравнению с 2006 г. всего на 9%) свидетельствует, на наш взгляд, об интенсификации перераспределения континентов между средним и высшим профессиональным образованием.

**Образовательные притязания старшеклассников и их родителей
в зависимости от региона проживания**

Регион проживания	Образовательные притязания (число респондентов, %)						
	Как получи- тся	Общее среднее	НПО	СПО	ВПО	Ученая степень	Всего
Москва	6,8	0,0	0,4	10,0	80,0	2,8	100
Нижний Новгород	16,0	0,8	1,2	10,4	70,8	0,8	100
Вологда	12,8	0,5	0,5	11,2	72,9	2,1	100
Иваново	3,2	0,8	0,4	8,0	86,7	0,8	100
В целом по выборке	9,5	0,5	0,6	9,8	78,0	1,6	100

Источник: Исследование ИСЭПН (руководитель Е.М. Аврамова).

Следует отметить, что в настоящее время в России для выпускников, окончивших среднюю школу (11 классов), выбор в пользу учебных заведений НПО и СПО достаточно проблематичен: практически для всех из них магистральным является путь в вуз независимо от региона проживания (*табл. 9*).

Как нетрудно видеть, для тех, кто оканчивает 11-й класс, и их родителей выбор в пользу учебного заведения НПО находится в пределах 1%, для учебных заведений СПО – в пределах 10%. Обращает на себя внимание и тот в факт, что в Иванове – центре высокодотационного региона ориентация на получение высшего образования выражена сильнее, чем даже у московских школьников. Можно предположить, что это связано с желанием семей за счет получения детьми высшего образования вырваться из неблагоприятной экономической ситуации.

Вместе с тем надо отметить, что охват молодежи 15–19 лет средним профессиональным образованием, так же как и начальным профессиональным, растет (*табл. 10*).

Таблица 10

Охват молодежи средним профессиональным образованием (отношение численности студентов учреждений среднего профессионального образования к численности населения в возрасте 15–19 лет) в 2004–2006 гг., %

	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Российская Федерация	21,24	21,91	22,67
Центральный федеральный округ	20,41	21,14	21,95
Северо-Западный федеральный округ	18,77	19,57	20,49
Южный федеральный округ	18,05	18,7	19,16
Приволжский федеральный округ	23,83	24,66	25,76
Уральский федеральный округ	24,25	25,18	25,44
Сибирский федеральный округ	22	22,31	23,10
Дальневосточный федеральный округ	21,21	21,37	22,23

Как видно из *табл. 10*, увеличение охвата молодежи средним профессиональным образованием идет по всем федеральным округам, что отличает данный уровень образования от НПО. Вместе с тем социологические исследования показывают, что среднее профессиональное образование становится все более «транзитным»: подавляющее большинство его выпускников стремится поступить в вуз. Так, 76% выпускников учебных заведений СПО хотели бы продолжить учебу, при этом 91% – в вузе, или почти 70% общего числа окончивших⁵³.

Данные проведенного Левада-Центром исследования показывают, что оценки работодателями профессиональных знаний и навыков тех, кто окончил учебные заведения СПО, невысоки – в среднем 3,5 балла по пятибалльной шкале⁵⁴.

В 2008 г. ситуация в системе высшего профессионального образования изменилась следующим образом (*табл. 11*):

⁵³ Мониторинг непрерывного образования: инструмент управления и социологические аспекты / Сер. «Мониторинг. Образование. Кадрь». М.: МАКС Пресс, 2006.

⁵⁴ Мониторинг экономики образования. М. ГУ–ВШЭ, Левада-Центр, 2007.

Высшие учебные заведения

	2008 г.	В % к 2007 г.	Справочно	
			2007 г.	в % к 2006 г.
Государственные и муниципальные учреждения высшего профессионального образования				
Число учебных заведений, единиц	660	100,3	658	99,7
Численность студентов, тыс. чел.	6214,8	100,1	6208,4	101,2
Прием, тыс. чел.	1362,7	98,5	1384,0	100,5
Выпуск, тыс. чел.	1125,3	101,5	1108,9	105,0
Негосударственные учреждения высшего профессионального образования				
Число учебных заведений, единиц	474	105,3	450	104,7
Численность студентов, тыс. человек	1298,3	103,6	1252,9	106,5
Прием, тыс. чел.	279,0	93,7	297,6	105,9
Выпуск, тыс. чел.	233,2	102,9	226,6	113,8

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

Численность студентов продолжила свой рост как в государственных и муниципальных вузах, так и в негосударственных высших учебных заведениях, достигнув 7,51 млн чел. Вместе с тем в государственном секторе она выросла всего на 6,4 тыс. чел. (т. е. на 0,1%), а в негосударственном – на 45,4 тыс. чел. (на 3,6%).

Общий прием в вузы в 2008 г. составил 1641,7 тыс. чел., уменьшившись по сравнению с приемом 2007 г. на 39,9 тыс. чел. При этом прием в государственные и муниципальные вузы в 2008 г. сократился на 21,3 тыс. чел. (на 1,5%) в основном за счет студентов, принятых на очную форму обучения (снижение приема на эту форму обучения составило 47,7 тыс. чел., или 6,7%). В то же время численность принятых на заочную форму обучения увеличилась на 29,8 тыс. студентов, или на 5,1%.

Прием на бюджетные места в государственных и муниципальных вузах сокращается пятый год подряд. Всего с 2004 по 2008 г. бюджетный прием сократился на 67,3 тыс. чел., или на 10,7% (табл. 12).

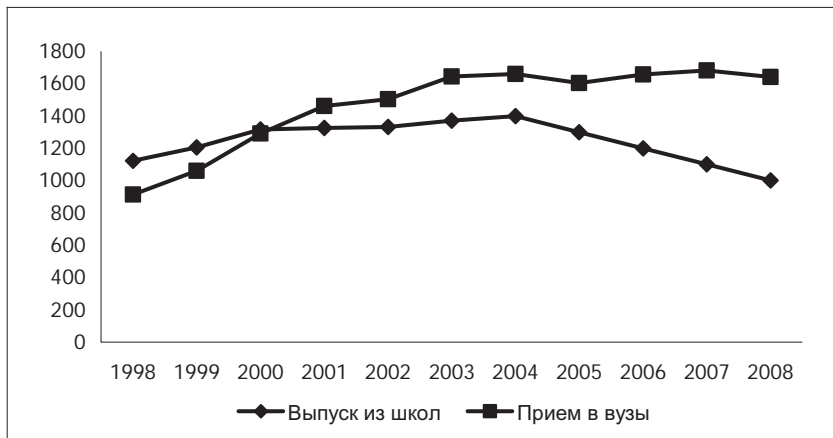
Динамика приема в государственные и негосударственные вузы в 2000–2008 гг.

Годы	Государственные и муниципальные вузы			Негосударственные вузы
	Всего	Бюджетный прием	Платный прием	
2000/01	1140,3	586,8	553,5	152,2
2001/02	1263,5	587,9	675,6	198,2
2002/03	1299,9	608,0	691,9	204,0
2003/04	1411,7	622,6	789,1	231,7
2004/05	1384,5	628,6	755,9	274,5
2005/06	1372,5	613,5	759,0	268,0
2006/07	1376,7	585,3	791,4	280,9
2007/08	1384,0	568,8	815,2	297,6
2008/09	1362,7	561,3	801,4	279,0

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

В 2008 г. на 1,7% снизился прием в государственные и муниципальные вузы на платной основе, прием в негосударственные вузы упал на 6,3%. Среди принятых на первый курс в вузы в 2008 г. уже 65,8% будут учиться, платя за свое обучение.

Сохраняется серьезное превышение приема в вузы над выпуском из средней школы: в 2008 г. оно составило 641,7 тыс. чел., увеличившись на 59,8 тыс. чел. по сравнению с 2007 г. (рис. 11).



Источник: Росстат, Россия в цифрах.

Рис. 11. Прием в вузы и выпуск из средних школ

В 2008 г. в высшем образовании продолжала усиливаться еще одна тенденция, которую можно считать негативной: среди студентов все больше становится тех, кто учится заочно. Как уже отмечалось, в 2008 г. сократилась численность принятых на очную форму обучения и одновременно выросло число тех, кто будет учиться заочно.

По числу студентов вузов на 10 000 населения – 525 чел. – Россия вышла на второе место в мире, пропустив вперед только США. Однако если учитывать студентов и учебных заведений среднего профессионального образования, то в этом случае Россия является абсолютным лидером, имея 695 студентов на 10 000 человек населения.

В 2004–2006 гг. высшим профессиональным образованием в среднем по Российской Федерации было охвачено 31,2–33,0% общей численности молодежи в возрасте 17–25 лет (табл. 13).

Как следует из табл. 13, охват молодежи высшим образованием растет по всем федеральным округам. Вместе с тем эти данные показывают, что представление «за-силы ВПО» сильно преувеличено. За исключением Москвы и Санкт-Петербурга, где соответственно почти 94 и 64,3% молодых людей в возрасте 17–25 лет учатся в вузах, во многих регионах доля охваченных ВПО сопоставима с долей охваченных СПО и даже НПО.

Бум высшего образования во многом создается лицами, возраст которых превышает 25 лет: таких, например, в государственных и муниципальных вузах почти 20%. Этим объясняется и быстрый рост учащихся на заочной форме обучения. В 2007/08 учебном году удельный вес заочников в общей численности студентов государствен-

ных и негосударственных вузов достиг 45,1%, доля же очников сократилась до 47,9%, т. е. учащиеся очной и заочной форм обучения практически сравнялись.

Таблица 13

Охват молодежи высшим профессиональным образованием (отношение численности студентов учреждений высшего профессионального образования к численности населения в возрасте 17–25 лет) в 2004–2006 гг. по федеральным округам и некоторым субъектам Российской Федерации, %*

	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Российская Федерация	31,16	31,73	33,01
Центральный федеральный округ	41,30	40,80	43,84
Москва	89,54	83,89	93,84
Северо-Западный федеральный округ	33,61	34,36	35,21
Санкт-Петербург	63,37	61,52	64,34
Южный федеральный округ	23,78	24,71	25,71
Ростовская область	29,98	31,34	32,87
Приволжский федеральный округ	29,12	30,46	31,04
Республика Татарстан	36,82	38,42	38,71
Нижегородская область	32,51	36,02	38,44
Самарская область	35,25	36,82	36,56
Уральский федеральный округ	28,06	29,02	29,84
Тюменская область	28,88	30,32	30,66
Челябинская область	27,28	28,91	30,50
Сибирский федеральный округ	27,53	27,89	28,75
Новосибирская область	38,83	39,74	40,09
Томская область	44,00	37,27	44,21
Дальневосточный федеральный округ	27,42	28,75	28,90
Хабаровский край	33,99	35,04	35,70
Магаданская область	26,57	38,84	40,83

* В каждом федеральном округе представлены субъекты Федерации, в которых охват молодежи высшим образованием был наивысшим или близким к максимальному по данному округу.

В последние годы в системе ВПО наметился крайне важный сдвиг: задача обеспечения доступности высшего образования все более явно замещалась задачей повышения его качества. В условиях экономического кризиса и резкого роста безработицы, в том числе и среди лиц, имеющих высшее образование, приоритеты вновь могут измениться. Система высшего образования опять может стать во многом «социальным сейфом» для молодежи, который должен будет сохранить ее до лучших экономических времен, демпфируя массовую молодежную безработицу.

Политика финансирования образования

В 2000–2008 гг. расходы на образование росли как из государственных, так и из частных источников (табл. 14 и 15).

Таблица 14

Бюджетные расходы на образование в 2000–2007 гг.

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Консолидированный бюджет на образовании, млрд руб.	214,8	277,8	408	475,6	593,2	801,8	1033,3	1342,3
Федеральный бюджет	38,1	54,5	81,7	99,8	121,6	162,1	201,6	278,5
Территориальные бюджеты	176,7	223,3	326,3	375,8	471,6	628,6	831,7	1063,8
Доля расходов консолидированного бюджета на образование, % ВВП	2,9	3,1	3,8	3,6	3,5	3,7	3,9	4,1
Федеральный бюджет	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
Территориальные бюджеты	2,4	2,5	3,0	2,8	2,8	2,9	3,1	3,3
Доля расходов на образование в консолидированном бюджете РФ, %	9,7	9,7	10,2	12,0	12,7	11,8	12,3	11,9
Доля расходов на образование федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета, %	1,7	1,9	2,0	2,5	2,6	2,4	2,4	2,5
Доля расходов на образование территориальных бюджетов в расходах консолидированного бюджета, %	8,0	7,8	8,1	9,5	10,1	9,4	9,9	9,5

Источник: Росстат, Россия в цифрах, Минфин России.

Таблица 15

Объем платных услуг системы образования в 2000–2008 гг.

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Объем платных услуг системы образования, млрд руб.	41,5	56	72,9	95,4	118,7	147	189,6	231,7	281,0
В % к ВВП	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

Из табл. 15 видно, что в 2008 г. удельный вес расходов населения на образование в ВВП впервые с 2002 г. повысился. Прежде всего, это было связано с ростом стоимости платного обучения в вузах, которая росла вслед за ростом бюджетного финансирования высшей школы в расчете на одного студента-бюджетника.

В 2008 г. расходы федерального бюджета на образование выросли на 20,9% по сравнению с 2007 г. В то же время расходы на высшее профессиональное образование составили в 2008 г. 263,2 млрд руб., увеличившись по сравнению с 2007 г. на 22,9%.

Поскольку численность студентов, обучающихся за счет бюджетных средств, в 2006–2008 гг. росла медленнее бюджетных расходов на высшее образование, это привело к тому, что значительно выросли бюджетные расходы в расчете на одного студента в государственных вузах. Так, в 2004 г. *средние бюджетные расходы* в год на обучение одного студента, обучающегося на бюджетной основе, составляли всего 18 тыс. руб., в 2005 г. эти расходы выросли до 25,6 тыс. руб., в 2006 г. они достигли 37,5 тыс. руб., в 2007 г. – 51,6 тыс. руб., а в 2008 г. – уже 63,5 тыс. руб.⁵⁵ С учетом структуры

⁵⁵ Рассматриваются расходы на оказание собственно образовательной услуги (непосредственно на обучение), которые составляют примерно 70% общих расходов на высшее образование.

учащихся государственных вузов, т. е. соотношения студентов очных, очно-заочных и заочных форм обучения, средние расходы на одного студента, обучающегося на бюджетной основе, очной формы обучения в 2008 г. превысили в среднем 80,1 тыс. руб.

Таблица 16

Расходы федерального бюджета на образование в 2000–2008 гг.

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Расходы федерального бюджета на образование, млрд руб.	38,1	54,5	81,7	99,8	121,6	160,5	201,6	278,0	336,1
Расходы федерального бюджета на высшее образование, млрд руб.	22,5	31,3	44,4	56,8	72,1	114,7	155,1	214,0	263,2
Доля расходов федерального бюджета на образование, % ВВП	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Доля расходов федерального бюджета на высшее образование, % ВВП	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6
Доля расходов на образование в расходах федерального бюджета, %	3,8	4,1	4,1	4,1	4,9	4,6	4,7	4,2	4,8
Доля расходов на высшее образование в расходах федерального бюджета, %	2,3	2,4	2,2	2,3	2,8	3,2	3,6	3,3	3,8

Источник: Росстат, Минфин России.

Общее (школьное) образование в основном финансируется из региональных и местных бюджетов. Динамика этих расходов, а также расходов в расчете на одного учащегося приведена в табл. 17.

Таблица 17

Динамика бюджетных расходов на общее (школьное) образование, в том числе в расчете на одного учащегося, в 2000–2007 гг.

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Расходы (млн руб.):	107931	143972,8	215261,2	236600	298100	356084,7	475900	398750,6
Численность учащихся (тыс. чел.)	20073,8	19429,1	18439,7	17322,9	16168	15185,1	14362,3	13670,1
Расходы на одного учащегося (руб.)	5377	7410	11673	13658	18438	23450	33135	40851,98
Прирост расходов на одного учащегося по отношению к прошлому году, %		37,8	57,5	17	35	27,2	41,3	23,3
Уровень инфляции, %		18,6	15,1	12	11,7	10,9	9	11,9

Источник: Минобрнауки, Росстат.

С учетом инфляции динамика бюджетных расходов на одного учащегося в системе общего образования имеет вид (рис. 12).

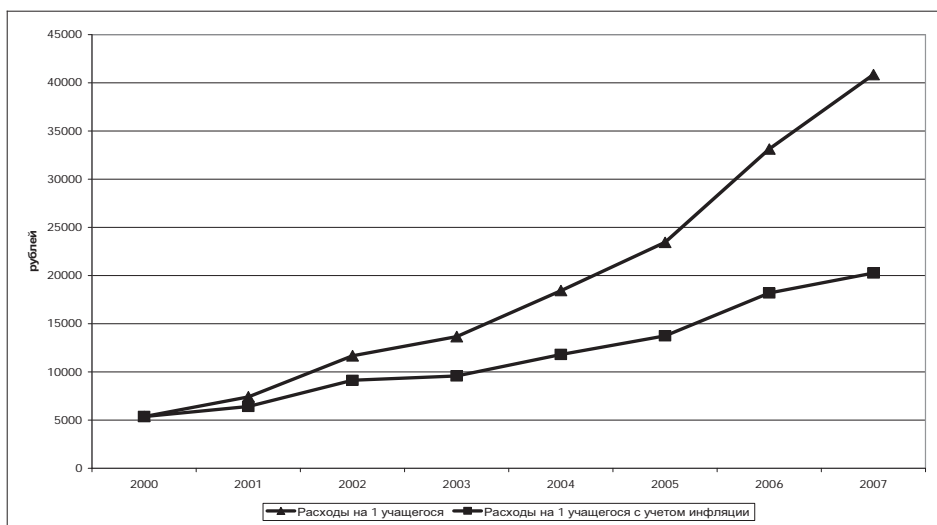


Рис. 12. Динамика номинальных и реальных бюджетных расходов на одного учащегося в системе общего образования в 2000–2007 гг.

Таким образом, реальный рост бюджетных расходов в расчете на одного учащегося в системе общего образования был практически в 2 раза ниже номинального.

В 2008 г. шла работа по введению в системе образования новой системы оплаты труда (НСОТ). Особенно интенсивно НСОТ внедрялась в субъектах Российской Федерации, реализующих комплексные программы модернизации региональных систем образования.

Вместе с тем, по последним данным, сохраняется достаточно высокая дифференциация заработной платы в образовании по регионам Российской Федерации (табл. 18). Дифференциация заработной платы во многом является выражением сохраняющейся дифференциации расходов на образование в региональном разрезе.

Таблица 18

**Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата учителей
(данные упорядочены по возрастанию в последней колонке)**

Субъекты Российской Федерации	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата учителей, руб.	
	2006 г.	2007 г.
1	2	3
Республика Ингушетия	4590,72	5137,79
Карачаево-Черкесская Республика	4492,28	5177,19
Республика Дагестан	4991,33	5268,61
Брянская область	4860,05	5447,93
Костромская область	5049,97	5511,38
Курская область	4970,19	5566,22
Смоленская область	4879,93	5764,63

1	2	3
Пензенская область	5724,95	5766,22
Республика Адыгея (Адыгея)	5034,08	5828,8
Кабардино-Балкарская Республика	4291,45	5850,5
Республика Марий Эл	5163,61	5904,34
Рязанская область	5237,05	5916,58
Ивановская область	4742,87	5965,33
Республика Мордовия	4064,22	6037,16
Тамбовская область	5117,17	6045,92
Чувашская Республика – Чувашия	5304,29	6077,02
Оренбургская область	5596,03	6174,47
Ульяновская область	4679,39	6491,1
Орловская область	5967,93	6586,67
Удмуртская Республика	6034,04	6684,47
Кировская область	5922,53	6693,67
Саратовская область	4917,06	6697,71
Ростовская область	5021,95	6777,7
Республика Башкортостан	5909,57	6865,44
Волгоградская область	5469,28	6870,68
Алтайский край	6293,78	6883,42
Тульская область	6195,72	6918,09
Тверская область	5754,07	6944,83
Чеченская Республика	7312,81	7035,54
Нижегородская область	5851,15	7123,88
Курганская область	5593,31	7172,87
Псковская область	6017,34	7182,87
Республика Татарстан (Татарстан)	5749,32	7184,68
Челябинская область	6544,76	7279,13
Воронежская область	5629,77	7537,99
Белгородская область	5742,52	7620,65
Пермский край	6750,44	7641
Республика Алтай	6665,25	7721,21
Омская область	7248,01	7739,45
Астраханская область	6499,11	7767,82
Республика Калмыкия	5523,54	7888,81
Липецкая область	6584,55	7967,46
Новгородская область	7129,78	8064,62
Республика Северная Осетия-Алания	5122,91	8066,09

1	2	3
Краснодарский край	5857,59	8092,95
Ярославская область	6232,57	8202,71
Ставропольский край	5113,86	8520,94
Вологодская область	7203,21	8590,1
Республика Хакасия	7133,38	8872,84
Владимирская область	5510,35	8889,42
Калужская область	6856,76	8935,54
Новосибирская область	6608,76	9018,94
Республика Бурятия	7515,91	9262,15
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	8171,75	9317,34
Читинская область	8908,14	9323,23
Кемеровская область	7631,78	9389,34
Томская область	8922,96	9780,16
Приморский край	9203,07	9790,78
Амурская область	8154,5	10091,44
Калининградская область	7076,95	10145,02
Иркутская область	9062,41	10228,79
Еврейская автономная область	8859,7	10471,96
Свердловская область	7965,66	10758,82
Тюменская область	17604,8	11055,16
Республика Карелия	9294,88	11096,73
Агинский Бурятский автономный округ	8822,74	11291,24
Архангельская область	9863,01	11542,89
Красноярский край	10940,1	11598,67
Ленинградская область	9216,75	11816,37
Самарская область	7130,38	11905,03
Республика Коми	10730,5	12044,24
Хабаровский край	10442	12391,3
Республика Тыва	10185,3	12674,13
Санкт-Петербург	10770,1	13324,12
Московская область	10153,1	14512,4
Мурманская область	12996,9	14845,44
Республика Саха (Якутия)	11441,3	14915,42
Камчатский край	15676,6	19062,62
Магаданская область	16199,2	19580,17
Москва	13859,1	20657,69
Ненецкий автономный округ	17237,2	22918,58

1	2	3
Сахалинская область	14365,8	23506,63
Ямало-Ненецкий автономный округ	19843,9	24968,35
Ханты-Мансийский автономный округ	21141,3	25286,61
Чукотский автономный округ	23052,9	27125,54

Источник: Минобрнауки России.

Из табл. 18 следует, что в 2007 г. среднемесячная заработная плата учителей по субъектам Российской Федерации различалась более чем в 5,3 раза, при этом разрыв по сравнению с 2006 г. увеличился: в 2006 г. он был равен 5.

Институциональные преобразования в системе образования

В 2008 г. были продолжены те институциональные изменения, которые происходили в системе образования в последние годы.

Единый государственный экзамен

2008 г. стал завершающим годом эксперимента по Единому государственному экзамену, в нем приняли участие все регионы Российской Федерации.

Приказом Минобрнауки России от 5 сентября 2008 г. № 256 утвержден перечень направлений подготовки (специальностей), по которым при приеме в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования для обучения по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста могут проводиться дополнительные вступительные испытания творческой и (или) профессиональной направленности. Кроме того, определены 24 вуза, которые получили право проводить собеседования и дополнительные испытания. В этот перечень вошли ведущие вузы страны, включая МГУ и СПбГУ, которые были наиболее последовательными противниками введения ЕГЭ.

Если использование результатов олимпиад наравне с результатами ЕГЭ обосновывается неординарностью части абитуриентов (соответственно к ним нельзя применять унифицированные подходы и процедуры), то введение дополнительных испытаний – повышенным уровнем вуза, нестандартностью подготовки в его стенах.

Введение дополнительных испытаний рядом вузов, на наш взгляд, может серьезно дискредитировать саму идею ЕГЭ в глазах населения. Во-первых, в эти вузы нельзя будет поступить, только посплав в них документы, потребуются личное присутствие абитуриента, что существенно повысит расходы населения на поступление в указанные – статусные – вузы и сделает их недоступными для детей из малообеспеченных семей. Во-вторых, наличие дополнительного барьера может породить коррупцию, снизить которую был призван ЕГЭ. Немаловажно то, что коррупция вырастет именно в наиболее престижных вузах, что, несомненно, в очередной раз обманет ожидания населения. Что касается ЕГЭ, то его результаты для данной части вузов будут сильно обесценены, это в принципе может подорвать к ним доверие и выпускников школ, и их семей.

Следует отметить, что проведение ЕГЭ в 2008 г. выявило большие проблемы, с которыми в полной мере столкнутся выпускники школ следующего года. Это крайне низкие результаты сдачи основных предметов: математики, русского языка и литерату-

ры: соответственно 25%, 11 и 23% выпускников получили по указанным предметом оценку «2» по пятибалльной шкале. В эксперименте по ЕГЭ действовала норма «+1», согласно которой при пересчете результатов Единого экзамена в традиционные пятерки и двойки к полученной оценке добавлялся 1 балл. Таким образом, сдав ЕГЭ, выпускник школы не мог не получить аттестата зрелости. Это означало, что он в любом случае мог поступать в вуз, хотя те и ориентировались на результаты, полученные на Едином экзамене. С 2009 г. эта норма перестает действовать – ЕГЭ входит в штатный режим. По нашему мнению, именно этот момент вызвал резкий всплеск критики ЕГЭ, поскольку получение высшего образования превратилось в России в социальную норму, а Единый государственный экзамен становится препятствием к ее реализации. Для вузов в условиях демографической «ямы» и резкого сокращения числа выпускников школ появление дополнительного препятствия к поступлению примерно для 130 тысяч вчерашних школьников⁵⁶ также создает серьезные, в том числе и финансовые, проблемы.

В условиях экономического кризиса задача недопущения массовой молодежной безработицы может потребовать пересмотра ряда решений по ЕГЭ, в частности, необходимо будет четко и понятно для общества указать, что станет с теми, кто не пройдет процедуру сдачи обязательных предметов – математики и русского языка. До сих пор этот момент не был сколько-нибудь внятно артикулирован, что порождало различные спекуляции по поводу ЕГЭ, коррупцию и волну недовольства от его введения.

Автономные учреждения

3 ноября 2006 г. был принят Федеральный закон № 74 «Об автономных учреждениях». Появилась возможность начать внедрение нового типа учреждения, обеспечивающего большую самостоятельность и большую прозрачность деятельности государственных и муниципальных образовательных организаций. Однако до сих пор вокруг этой формы не утихают споры: вузовская общественность и ректорский корпус относятся к преобразованию вузов в автономные учреждения (АУ) крайне настороженно.

В значительной мере опасения по поводу перехода в АУ связаны с тем, что его цели и задачи не ясны для большей части заинтересованных лиц.

Реформа бюджетного сектора задумывалась в самом начале 2000-х годов в принципиально другой ситуации, когда дефицит бюджетного финансирования социальной сферы, в том числе и системы образования, достигал 65–70%. В силу этого многие образовательные учреждения во многом компенсировали дефицит бюджетного финансирования за счет платного обучения.

В 2005–2008 гг. произошел резкий рост бюджетных расходов на образование, одновременно сокращался удельный вес внебюджетных доходов от платной деятельности в общих доходах образовательных учреждений, хотя для целого ряда престижных вузов этот источник получения средств продолжал оставаться ведущим.

Однако в последнее время ситуация стала принципиально меняться: еще в докризисной ситуации возможности населения многих регионов платить за образование приблизились к своему пределу, во всяком случае без развития эффективной системы образовательного кредитования. Но в условиях финансово-экономического кризиса

⁵⁶ Расчет сделан по данным о результатах ЕГЭ и динамике выпуска из общеобразовательных средних школ.

ожидать принципиальных подвижек в развитии системы образовательного кредитования трудно, хотя эта мера была рациональной с точки зрения удержания студентов, платящих за свое образование, в стенах учебных заведений. В противном случае Россия может столкнуться с массовой молодежной безработицей.

Образовательное кредитование

Как уже отмечалось, проблемы в реализации программы образовательного кредитования «Кредо» были одним из немногих явных сигналов в IV квартале 2008 г. о том, что экономический кризис затронул систему образования. В указанной программе участвуют 22 вуза. Как только у банка «Союз» возникли проблемы, компания «Крейн», оператор программы «Кредо», приостановила перечисление средств в вузы и стала вести переговоры об отсрочке платежей. Сейчас делаются попытки разрешить возникшую проблему с помощью Сбербанка. Фактически было показано, что без государственных гарантий, как это принято в большинстве стран, система образовательного кредитования действовать не может.

Приоритетный национальный проект «Образование»

В рамках *Приоритетного национального проекта «Образование»* (ПНПО) системе образования предполагалось дать инновационный импульс. Особенно четко это проявилось в системах общего и высшего образования. В начальном и среднем профессиональном образовании формально размах был не намного меньше, чем в высшем, но представляется, что эффект был и будет значительно меньшим.

В региональном разрезе проект затронул 31 субъект Российской Федерации, где началась реализация комплексных региональных программ модернизации образования. Основой этих проектов было внедрение в школах нормативного подушевого финансирования, реструктуризация сети образовательных учреждений, введение новой системы оплаты труда.

В системе высшего образования началось выделение и институционализация инновационного ядра. Было выделено 57 вузов, программы которых были признаны инновационными, созданы два федеральных университета, началось создание третьего. Кроме того, 7 октября 2008 г. президентом Российской Федерации был подписан Указ «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов». В соответствии с ним начато создание Национального исследовательского ядерного университета на базе государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский инженерно-физический институт (государственный университет)» и Национального исследовательского технологического университета на базе федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Государственный технологический университет «Московский институт стали и сплавов».

Однако экономический кризис, скорее всего, на достаточно длительное время заморозит указанные процессы, поскольку их дальнейшее развертывание требует серьезных финансовых вливаний.

Профессиональное образование и рынок труда

В последние годы все чаще звучит тема необходимости сопряжения системы профессионального образования и рынка труда. Тот факт, что значительная часть выпускников высшей школы работает не по полученной в вузе специальности, рассматривается обществом и государством как неэффективная работа сферы образования.

Работодатели ставят кадровую проблему на одно из первых мест в качестве серьезного ограничителя развития в России бизнеса (табл. 19) и выдвигают серьезные претензии ко всем без исключения уровням профессионального образования.

Таблица 19

Мнения руководителей предприятий о препятствиях для ведения бизнеса

Препятствие	Значимость препятствий (число предприятий, % давших значимый ответ)											
	2000 г.					2007 г.						
	1 (min)	2	3	4	5 (max)	Всего	1 (min)	2	3	4	5 (max)	Всего
Отсутствие поддержки со стороны органов власти	38,1	12,5	24,3	9,5	15,6	100	27,8	10,9	25,8	20,7	14,8	100
Недостаток квалифицированных менеджеров	30,2	16,0	28,2	14,7	10,9	100	18,6	13,5	27,9	23,6	16,4	100
Недостаток квалифицированных рабочих							14,8	12,4	19,9	24,8	28,1	100
Низкий уровень развития инфраструктуры	42,8	18,2	23,4	9,9	5,7	100	38,6	23,7	18,4	11,7	7,6	100
Сильная конкуренция	21,5	16,6	28,5	17,0	16,4	100	13,2	17,7	24,7	22,0	22,4	100
Высокие ставки налогов	6,3	2,2	9,7	19,0	62,8	100	5,7	11,1	23,9	26,5	32,8	100
Трудности в получении кредита	38,1	9,5	14,7	14,3	23,4	100	43,1	17,3	14,5	13,4	11,7	100
Нестабильность законодательства	13,7	9,7	22,3	23,3	31,0	100	15,3	19,4	22,1	20,7	22,5	100
Коррупционность государственных чиновников	41,6	14,3	19,6	8,1	16,4	100	28,7	17,1	19,4	15,4	19,4	100
Вмешательство государства в деятельность предприятия	55,1	13,7	16,2	7,3	7,7	100	48,1	20,0	16,7	8,6	6,6	100
Рыкет, поборы	78,4	9,3	6,1	2,4	3,8	100	66,5	11,2	9,9	8,3	4,1	100
Недобросовестная конкуренция							25,6	16,8	23,9	22,5	11,2	100
Давление, злоупотребления естественных монополий							18,3	16,9	21,7	20,5	22,6	100

Источник: Опрос 500 руководителей предприятий различных отраслей в 8 регионах России в 2007 г. М. ГУ–ВШЭ, Левада-Центр, 2007.

Как следует из табл. 19, нехватка квалифицированных рабочих рассматривалась руководителями предприятий как второй по значимости фактор, препятствующий ведению бизнеса в России, после высоких ставок налогов. Нехватка квалифицированных менеджеров имела не столь большое значение для развития предприятия по сравнению

с дефицитом квалифицированных рабочих, но тем не менее и этот фактор считался более существенным, нежели низкий уровень развития инфраструктуры, трудности в получении кредита или недобросовестная конкуренция. Необходимо также обратить внимание на то обстоятельство, что если значимость таких факторов, как высокие ставки налогов, трудности в получении кредита или нестабильность законодательства, с 2000 по 2007 г. заметно снизилась, то значимость дефицита квалифицированных управленцев, напротив, возросла, несмотря на то, что многие вузы открыли факультеты менеджмента и выпускают все больше и больше менеджеров. Поэтому, когда говорится о том, что в России переизбыток в подготовке экономистов, юристов и управленцев, речь в первую очередь идет о низком качестве их образования, при этом квалифицированные кадры в указанных сферах продолжают оставаться в недостатке.

В то же время постоянно ставящаяся задача – увязать подготовку специалистов с потребностями рынка труда – вряд ли имеет решение. Дело в том, что большинство предприятий объективно могут планировать развитие их кадрового потенциала максимум на 1–3 года (*табл. 20*).

Таблица 20

Горизонт кадрового планирования в зависимости от экономического положения предприятий

Экономическое положение предприятий	Горизонт планирования			
	до 1 года	1–3 года	3–5 лет	свыше 5 лет
Хорошее	28,5	53,8	10,0	7,7
Скорее хорошее	33,3	54,7	10,3	1,7
Удовлетворительное	37,1	52,1	6,6	4,2
Скорее плохое	72,7	27,3	0,0	0,0
Плохое	50,0	33,3	10,7	0,0

Источник: Опрос 500 руководителей предприятий различных отраслей в 8 регионах России в 2007 г. М. ГУ–ВШЭ, Левада-Центр, 2007.

Из данных *табл. 20* следует, что существует принципиальное расхождение сроков подготовки специалистов и определения потребности в них. Соответственно действующая система профессионального образования никогда не сможет подготовить нужные кадры, если будет ориентироваться на имеющийся спрос предприятий. Все, что в силах сделать учреждения профессионального образования, – это уменьшать сроки подготовки, но этот ресурс весьма ограничен. Переход на двухуровневую систему ВПО в значительной мере учитывает необходимость сокращения времени обучения, с тем чтобы «догнать» сложившийся спрос. Однако работодатели до сих пор считают бакалавров недоученными специалистами и предпочитают, по крайней мере так они заявляют, брать на работу тех выпускников вузов, кто проучился пять лет.

Вместе с тем достаточно большое число студентов 3–5-х курсов работает, продолжая обучение в вузе. Таким образом, работодатели скорее гонятся за символическим капиталом, а не за реальными знаниями и навыками, которыми обладает выпускник вуза.

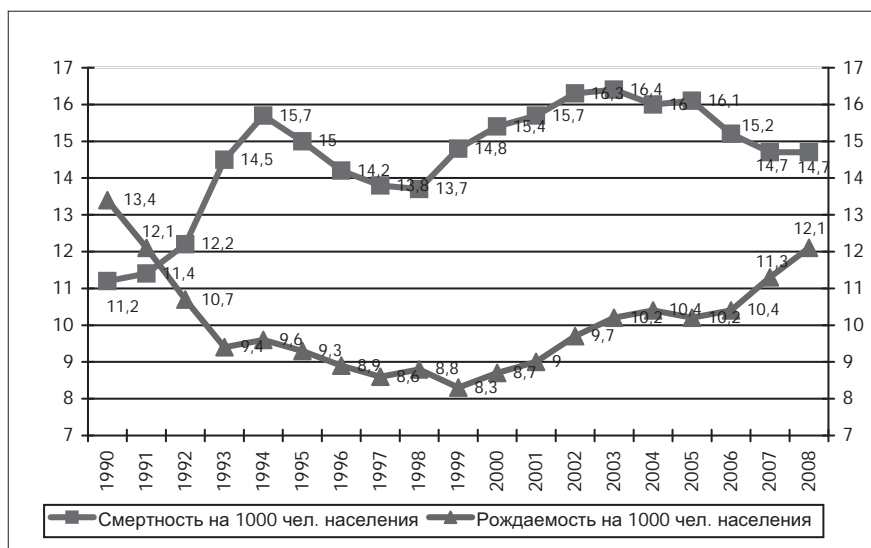
Социологические исследования показывают, независимо от того, какой вуз окончил молодой специалист, в подавляющем большинстве случаев на работу он устраивался через родственников или знакомых (более чем в 52% случаев). Можно предположить, что тех, кто окончил престижный вуз, родственники и знакомые могли

рекомендовать в более престижные места работы, однако эта гипотеза требует дополнительной проверки.

Совершенно очевидно, что экономический кризис кардинально изменит взаимоотношения рынка образования и системы образования. С одной стороны, горизонты планирования потребности в кадрах у предприятий еще более сократятся, с другой – на рынке труда появится значительное число и квалифицированных рабочих, и менеджеров, имеющих значительный опыт работы, которых работодатели будут предпочитать брать на работу в первую очередь по сравнению с выпускниками системы профессионального образования.

4.3.2. Здоровоохранение

В 2008 г. продолжился рост рождаемости, начавшийся с 2006 г. За 3 года коэффициент рождаемости увеличился почти на 19%, в том числе в 2008 г. – на 7%. Вместе с тем происходившие с того же 2006 г. позитивные изменения показателя смертности населения приостановились.



Источник: Росстат.

Рис. 13. Рождаемость и смертность в России в 1990–2008 гг.

В 2008 г., как и в предыдущем году, сохранялся высокий темп прироста финансирования здравоохранения из федерального бюджета: в номинальном выражении расходы выросли на 36% – со 169,8 млрд до 231,4 млрд руб. (в 2007 г. – на 33%). В реальном выражении увеличение составило 14,5%. Начавшийся финансовый кризис не сказался на размерах затрат на здравоохранение из федерального бюджета в 2008 г. Утвержденный бюджет на 2009 г. отразил достаточно оптимистичную позицию государства: ассигнования на здравоохранение запланированы в размере 272,2 млрд руб., что означает

практически сохранение прошлогоднего уровня затрат в реальном выражении. А при утверждении в декабре 2008 г. Программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи на 2009 г.⁵⁷ правительство продемонстрировало совершенно неоправданный оптимизм в отношении возможностей финансирования этой Программы за счет средств региональных бюджетов и платежей работодателей на обязательное медицинское страхование. Подушевой норматив затрат на предоставление бесплатной медицинской помощи в расчете на 1 человека в год был увеличен в 1,7 раза – с 4,5 тыс. руб. в 2008 г. до 7,6 тыс. руб. в 2009 г. (табл. 21). Такого роста затрат за 1 год трудно было бы ожидать даже при благоприятной экономической ситуации. В сложившейся бюджетной системе формальное увеличение данного норматива вряд ли оказало бы серьезное влияние на органы власти субъектов РФ, побуждая их к пересмотру бюджетных приоритетов в пользу здравоохранения. А в условиях вызванного кризисом сокращения доходов региональных бюджетов в 2009 г. такое решение девальвирует значимость проблемы финансовой необеспеченности государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи.

Таблица 21

Нормативы финансовых затрат на единицу медицинской помощи, предусмотренные программами государственных гарантий оказания населению бесплатной медицинской помощи, руб.

Нормативы затрат	2005	2006	2007	2008	2009
На 1 вызов скорой медицинской помощи	853,6	913,3	1064,0	1213,3	1710,1
На 1 посещение амбулаторно-поликлинической организации	93,9	100,5	116,9	133,3	218,1
На 1 койко-день в стационаре	549,9	588,4	674,3	758,9	1380,6
На предоставление бесплатной медицинской помощи в расчете на 1 человека в год	3157,0	3378,0	3951,7	4503,0	7633,4

Источники: Постановления Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2004 г. № 690; от 30 декабря 2005 г. № 856; от 30 декабря 2006 г. № 885; от 15 мая 2007 г. № 286; от 5 декабря 2008 г. № 913.

В прошедшем году основными доминантами изменений в системе здравоохранения были реализация Национального проекта «Здоровье», завершение пилотного проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения, а также разработка новой концепции развития здравоохранения.

Национальный проект «Здоровье»

Национальный проект «Здоровье», первоначально рассчитанный на 2 года – 2006–2007 гг., был продолжен в 2008 г. Но внимание к нему средств массовой информации резко ослабло после проведения президентских выборов. Размеры финансирования проекта из федерального бюджета уменьшились со 116,0 млрд руб. в 2007 г. до 100,2 млрд руб. в 2008 г. С учетом затрат из средств Федерального фонда ОМС и Фонда социального страхования общие расходы на проект составили 118,8 млрд руб. в 2008 г. по сравнению со 139,5 млрд руб. в 2007 г. (табл. 22). Все это подтверждает, что проект преследовал прежде всего краткосрочные политические цели.

⁵⁷ Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2008 г. № 913 «О Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2009 год».

Расходы на реализацию приоритетного Национального проекта в сфере здравоохранения, млрд руб.

Направление национального проекта, виды расходов и источники средств	2006	2007	2008
Федеральный бюджет			
<i>Приоритет «Развитие первичной медицинской помощи»</i>			
Подготовка и переподготовка врачей общей (семейной) практики, врачей-терапевтов участковых и врачей-педиатров участковых	0,15	0,3	0,3
Осуществление денежных выплат врачам общей (семейной) практики, врачам-терапевтам участковым, врачам-педиатрам участковым и работающим с ними медицинским сестрам	14,6	21,9	19,5
Осуществление денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи	4,1	11,2	8,0
Оснащение диагностическим оборудованием амбулаторно-поликлинических учреждений муниципальных образований	14,3	15,4	0,05
Оснащение автомобилями скорой медицинской помощи отделений и учреждений скорой медицинской помощи	3,6	3,9	0,2
Иммунизация населения	4,5	6,1	5,0
Профилактика ВИЧ-инфекции, гепатитов В и С, выявление и лечение больных ВИЧ	2,8	7,8	8,0
Обследование новорожденных детей на галактоземию, аденогенитальный синдром, муковисцидоз	0,4	0,4	0,4
<i>Приоритет «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью»</i>			
Строительство центров высоких медицинских технологий	3,2	28,8	9,4
Оказание высокотехнологичной медицинской помощи	9,8	17,5	24,0
Развитие новых высоких медицинских технологий			7,7
<i>Приоритет «Снижение смертности от предотвратимых причин»</i>			
Совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при ДТП	–	–	3,2
Совершенствование медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями	–	–	3,6
<i>Приоритет «Развитие службы крови»</i>			
Проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан			3,9
Реализация пилотного проекта по модернизации здравоохранения		2,0	3,4
Реализация информационной поддержки и управления проектом	0,6	0,7	0,2
<i>Итого за счет средств федерального бюджета</i>	<i>58,1</i>	<i>116,0</i>	<i>100,2</i>
Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования			
Проведение дополнительной диспансеризации работников бюджетной сферы в возрасте 35–55 лет	1,6	4,0	–
Дополнительная оплата первичной медико-санитарной помощи, оказываемой неработающим пенсионерам	4,3	–	–
<i>Итого по ФФОМС</i>	<i>5,9</i>	<i>4,0</i>	<i>–</i>
Средства Фонда социального страхования Российской Федерации			
Оплата медицинской помощи женщинам в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения на период беременности и родов («родовой сертификат»)	9,0	14,5	16,6
Оплата услуг по дополнительной диспансеризации работающих граждан и оказанной им первичной медико-санитарной помощи	3,9	3,0	–
Дополнительные медицинские осмотры работающих в отраслях с вредными и (или) опасными производственными факторами	1,9	2,0	2,0
<i>Итого по ФСС РФ</i>	<i>14,8</i>	<i>19,5</i>	<i>18,6</i>
Всего	78,9	139,5	118,8
Всего, % ВВП	0,29	0,42	0,29

Источник: данные Минздравсоцразвития РФ.

Структура проекта претерпела в 2008 г. ряд изменений. К двум главным его приоритетам: «Развитие первичной медицинской помощи» и «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью» были добавлены еще два: «Развитие службы крови» и «Снижение смертности от предотвратимых причин» (мероприятия, направленные на снижение смертности населения от сердечно-сосудистых заболеваний

и дорожно-транспортных происшествий). Доля расходов на эти два новых направления составила 8,5% от общих затрат. Гораздо более существенные изменения произошли в распределении средств по другим приоритетам. В 2008 г. были практически прекращены закупки диагностического оборудования для амбулаторно-поликлинических учреждений муниципальных образований и автомобилей скорой медицинской помощи, уменьшены расходы на иммунизацию населения. В итоге доля финансирования мероприятий в рамках приоритета «Развитие первичной медицинской помощи» резко уменьшилась – с 48,0 до 34,9%. Зато в 2008 г. 6,5% бюджета проекта составили затраты на развитие новых высоких медицинских технологий, которые раньше в Национальный проект не включались, а финансировались по другим статьям федерального бюджета. Возросли расходы и на оказание высокотехнологичной медицинской помощи, их доля увеличилась с 12,5 до 20,2%. В целом с учетом новых мероприятий в структуре Национального проекта заметно выросла доля расходов на развитие стационарной помощи – с 33,2 до 42,8%.

В 2008 г. усилилось отставание темпов строительства новых центров высоких медицинских технологий от первоначальных планов. Напомним, что при утверждении проекта осенью 2005 г. планировалось закончить строительство 14 центров в 2008 г. Для их сооружения был выбран модульный принцип – за рубежом закупаются модульные блоки, из которых затем монтируются здания центров. Несмотря на такую технологию, в 2008 г. в эксплуатацию был введен лишь один из 14 новых центров – Федеральный центр сердечно-сосудистой хирургии в Пензе. Как и ожидалось, новый центр столкнулся с кадровой проблемой; привлечение на работу в него профессионалов потребовало больших дополнительных затрат. Еще два центра, о завершении строительства которых отчитались еще в 2007 г., – Федеральный центр травматологии, ортопедии и эндопротезирования в Чебоксарах и Федеральный центр сердечно-сосудистой хирургии в Астрахани – не были введены в эксплуатацию в течение 2008 г. В трех городах велся монтаж модульных блоков, в шести городах – строительство фундаментов, а в двух – лишь подготовительные работы, и до начала строительства дело пока не дошло. На сооружение новых центров было истрачено в 3 раза меньше средств, чем в 2007 г.

Этот долготрой подтверждает справедливость высказывавшейся с самого начала многими специалистами критической оценки целесообразности масштабных затрат на строительство новых медицинских центров на периферии вместо развития мощностей существующих федеральных клиник и увеличения размеров государственного заказа на их услуги.

Произошедшие в 2008 г. изменения в Национальном проекте практически не затронули его институциональную составляющую. В прежних размерах были сохранены доплаты работникам первичного звена, которые выплачиваются всем на одинаковых условиях и не создают стимулов к росту качества работы. Нужно отметить, что правительство извлекло уроки из итогов такого селективного повышения оплаты труда лишь определенным категориям медицинских работников. В последующем подобных действий уже не предпринималось. Вместо этого было принято решение о введении в 2008 г. новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений, которые дают возможность адекватно связать размеры оплаты труда с его результатами. Эти системы были введены с декабря 2008 г. и сопровождались повышением фонда оплаты

труда на 30%. Правительство рекомендовало субъектам РФ осуществить аналогичные действия. Правда, начавшийся кризис ставит под сомнение возможность следования этим рекомендациям и соответственно девальвирует влияние стимулирующих возможностей новых систем оплаты труда.

В рамках Национального проекта сохранен хорошо показавший себя механизм «родовых сертификатов», стоимость которых увеличена. Профинансировано завершение пилотного проекта, который реализуется с июля 2007 г. в 19 субъектах РФ (см. ниже). Никаких новых преобразований в организации и финансировании здравоохранения в 2008 г. в рамках проекта предусмотрено не было.

Как и в предыдущие годы, оценка результативности выполнения Национального проекта является весьма сложной задачей, поскольку проект формировался как затратный, его мероприятия направлены на улучшение отдельных элементов системы оказания медицинской помощи, и вычлнить влияние произведенных затрат на изменение показателей состояния здоровья населения проблематично.

Вместе с тем анализ содержания и реализации Национального проекта в прошедшем году подтверждает справедливость выводов, которые делались и год, и два года назад: этот проект не в состоянии обеспечить существенное продвижение в решении коренных проблем российской системы здравоохранения. Плохие показатели здоровья населения, плохая защита населения от рисков затрат на лечение в случае заболеваний, неравенство в распределении бремени таких расходов и неравенство в доступности медицинской помощи между различными социальными и территориальными группами, низкая эффективность системы здравоохранения – решение этих проблем невозможно без масштабных преобразований в организации и финансировании здравоохранения. В Национальном проекте для этого недостаточно финансовых ресурсов и не предусматривается каких-либо крупных институциональных изменений.

Завершение пилотного проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения

В 2008 г. был завершен федеральный пилотный проект, проводившийся с июля 2007 г. в 19 субъектах РФ. Проект первоначально был рассчитан на 12 месяцев – до июля 2008 г. На его проведение было выделено 5,4 млрд руб. из федерального бюджета, из которых в 2007 г. было фактически истрачено 2,0 млрд руб., а в 2008 г. – 3,4 млрд руб. С июля 2008 г. финансирование проекта из федерального бюджета не производится, но формально его реализация была продолжена до конца года, уже за счет ресурсов только субъектов РФ.

Пилотный проект включает 5 компонент:

1) переход к одноканальному финансированию – апробируется в 12 регионах из 19. В шести регионах апробируется использование «расширенных» тарифов оплаты медицинской помощи в системе ОМС. Если по общему правилу тарифы в действующей системе ОМС возмещают пять видов затрат ЛПУ – заработная плата, начисления на заработную плату, приобретение медикаментов, мягкого инвентаря и расходы на питание пациентов, то «расширенные» тарифы – дополнительно и другие виды затрат;

2) внедрение федеральных стандартов медицинской помощи в механизмы финансирования ЛПУ апробировалось в 13 регионах;

3) новые механизмы финансирования амбулаторно-поликлинических учреждений апробировались в 10 регионах. В восьми из них – разные варианты организации внутрихозяйственных расчетов между отделениями внутри амбулаторно-поликлинических учреждений. Участковые врачи экономически стимулировались к увеличению объемов и качества оказываемой ими медицинской помощи и снижению направлений пациентов к узким специалистам и на госпитализацию. В Калужской области и в Хабаровском крае апробировались механизмы стимулирования амбулаторно-поликлинических учреждений к повышению эффективности лечения приписанного к ним населения и снижения обращения за оказанием амбулаторных услуг в других учреждениях;

4) реформирование систем оплаты труда проводилось в 13 регионах;

5) внедрение систем персонифицированного учета объемов оказанной медицинской помощи проводилось в 18 регионах (*табл. 23*).

Таблица 23

Направления преобразований в субъектах РФ, участвовавших в пилотном проекте в 2007–2008 гг.

Субъекты РФ	Направления преобразований				
	1	2	3	4	5
	Одноканальное финансирование через систему ОМС	Финансирование на основе стандартов медицинской помощи	Новые механизмы финансирования амбулаторно-поликлинических учреждений	Реформирование оплаты труда	Персонифицированный учет объема оказанной медицинской помощи
Белгородская область	X	X	X	X	X
Владимирская область	X	X	X	X	X
Вологодская область	X	X	X	X	X
Калининградская область	X	X	X	X	X
Калужская область	X	X	X	X	X
Ленинградская область	X	X	X	X	X
Томская область	X	X	X	X	X
Чувашская Республика	X	X	X	X	X
Хабаровский край	X	X	X	X	X
Астраханская область		X			X
Краснодарский край	X	X			
Пермский край					X
Республика Татарстан	X				X
Ростовская область				X	X
Самарская область				X	X
Свердловская область		X		X	X
Тверская область			X	X	X
Тюменская область					X
Ханты-Мансийский автономный округ		X			X
Всего	12	13	10	13	18

Источник: данные Минздравсоцразвития РФ.

Ход пилотного проекта подтвердил правильность выбора направлений апробации новых механизмов финансирования здравоохранения. Проект стимулировал субъектов РФ к выдвижению и апробации инициативных инноваций в механизмах финансирования здравоохранения. Проект продемонстрировал, что регионы могут самостоятельно разрабатывать и проводить институциональные преобразования по этим направлениям. В этом состоят несомненные позитивные результаты его реализации.

Вместе с тем организация эксперимента имела существенные изъяны. Не было четкой постановки вопросов, на которые должен дать ответ эксперимент, не были сформированы альтернативные решения, которые в эксперименте должны были апробироваться. Фактически в ходе эксперимента проверялись возможности реализации предложенных самими регионами вариантов организации одноканального финансирования, построения тарифов в системе ОМС, финансирования первичного звена оказания медицинской помощи, систем оплаты труда медицинских работников, выяснялось, какие при этом возникают препятствия. Направления реформирования, выбранные в пилотном проекте, требуют значительно большего срока для их реализации. Результаты эксперимента недостаточны для решения задачи формирования более эффективной системы ОМС. Для этого требуются значительно более масштабные преобразования – повышение роли и расширение функций страховщиков, превращение их в реальных носителей финансовых рисков, кардинальное изменение механизмов оплаты медицинской помощи, преобразование системы договорных отношений с медицинскими организациями, формирование реальных оснований для конкуренции страховщиков и медицинских организаций и др.

Разработка новой концепции развития здравоохранения

В год президентских выборов резко усилилась активность федеральных органов власти по разработке задач государственной политики в сфере здравоохранения. В феврале 2008 г. в Минздравсоцразвития России была создана большая комиссия по разработке Концепции развития здравоохранения до 2020 г. Для обсуждения проекта был открыт специализированный интернет-сайт <http://www.zdravo2020.ru/>, и каждый желающий получил возможность внести свои предложения в проект будущей концепции. По состоянию на конец 2008 г. на этот сайт поступило около 600 предложений и более 2200 комментариев к ним. Нужно отметить, что это первый опыт такой организации широкого публичного обсуждения будущей концепции. Безусловно, это важный шаг в направлении формирования новых демократических институтов государственного управления. Но у министерства, очевидно, не хватило ресурсов для анализа такого обилия предложений. Первоначально было объявлено, что проект концепции будет подготовлен в мае, но первый ее вариант появился лишь в декабре.

Одновременно в правительстве продолжалась работа над Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., которая была утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. В разделе «Развитие здравоохранения» данного документа и в проекте Концепции развития системы здравоохранения до 2020 г. в качестве приоритетных задач названы:

- обеспечение государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи в полном объеме, включая их конкретизацию и законодательное за-

крепление в отношении видов, объемов, порядка и условий оказания бесплатной медицинской помощи и др.;

- создание эффективной модели формирования финансовых ресурсов Программы государственных гарантий, включая переход на одноканальное финансирование оказания медицинской помощи на основе обязательного медицинского страхования (ОМС), установление федеральных требований к размеру взносов субъектов Российской Федерации на обязательное медицинское страхование неработающего населения;
- модернизация системы ОМС, включая формирование конкурентной модели ОМС с выбором страховщика и медицинской организации самим застрахованным и др.;
- повышение эффективности системы организации медицинской помощи;
- улучшение лекарственного обеспечения граждан в амбулаторных условиях, включая повышение доступности для граждан лекарственных средств при амбулаторном лечении, на основе сочетания государственных программ лекарственного обеспечения и медицинского страхования граждан;
- информатизация здравоохранения;
- создание системы охраны здоровья населения;
- реализация приоритетного Национального проекта «Здоровье» (2009–2012 гг.).

Эти задачи в целом адекватны реальным проблемам системы здравоохранения. Предлагаемые направления институциональных изменений для решения этих задач в целом также представляются обоснованными. Тем не менее целый ряд вопросов требует дополнительного обсуждения, а многие положения проекта Концепции – существенного уточнения и изменения.

В разрабатываемой Концепции не просматривается обобщенного «образа» будущего российского здравоохранения. Сейчас мы имеем модель фрагментированного здравоохранения, включающего:

- значительно различающиеся друг от друга по уровню развития и реальному наполнению государственных гарантий территориальные системы здравоохранения;
- почти не взаимодействующие друг с другом государственную и частную системы оказания медицинской помощи;
- автономно функционирующие системы оказания первичной, специализированной амбулаторной и стационарной помощи, некомплексность лечебно-диагностического процесса;
- вертикальные программы борьбы с отдельными заболеваниями, слабо взаимодействующие между собой.

Эта модель сохранится, если государство не предпримет решительных действий по реформированию здравоохранения.

Социальные векторы развития государственной и частной систем здравоохранения в настоящее время разнонаправленны, и в перспективе мы можем получить модель социально дифференцированного здравоохранения, в которой сосуществуют государственная и частная системы оказания медицинской помощи, ориентированные на разные категории населения (государственная система – на бедных, частная – на богатых и средний класс), при этом каждая из систем является относительно замкнутой и представляет полный спектр видов помощи.

Альтернативой фрагментированному и социально дифференцированному здравоохранению является модель интегрированного здравоохранения, в которой:

- государственная система сохраняет ориентацию на оказание медицинской помощи всему населению;
- частная система дополняет государственную в предоставлении услуг за пределами гарантий и участвует в реализации государственных гарантий;
- функционирование и развитие разных видов помощи, территориальных систем, государственной и частной систем являются взаимосвязанными и эффективно координируются государством и профессиональным сообществом.

Представляется целесообразным обозначить в Концепции ключевые характеристики такой модели.

Реалистичность предложенных в проекте Концепции целевых показателей здоровья вызывает большие сомнения. В качестве целей развития здравоохранения до 2020 г. устанавливается достижение численности населения 145 млн человек и увеличение средней ожидаемой продолжительности жизни населения до 75 лет. Между тем в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. установлены более реалистичные показатели: численность населения в 2020 г. – 140 млн человек, а повышение средней продолжительности жизни до 75 лет предполагается лишь в 2025 г.

Ряд важных проблем системы здравоохранения не нашел адекватного отражения в декларируемых приоритетах государственной политики. Это в первую очередь проблемы значительного неравенства в распределении бремени расходов на здравоохранение между группами с разным уровнем доходов (бедные вынуждены тратить на оплату лечения большую долю своих располагаемых ресурсов), больших различий в доступности медицинской помощи для жителей разных типов населенных пунктов (жители села и малых городов имеют меньше возможностей получить специализированную амбулаторную помощь), для работающих граждан и пенсионеров (вторые имеют сравнительно худшие возможности прохождения обследований, вынуждены дольше ждать госпитализации).

Недостаточно отражены в проекте Концепции вопросы сглаживания регионального неравенства. Концепция предлагает увеличить ставку взноса на ОМС работающего населения с 3,1 до 5,1% от фонда оплаты труда. Но при этом размеры части, централизованной в Федеральном фонде ОМС, остаются неизменными – 1,1%. Этого недостаточно для решения задачи сглаживания уровня финансового обеспечения медицинской помощи, бесплатное оказание которой гарантируется государством всем гражданам страны. Предлагаемое решение усилит региональную дифференциацию в возможностях реализации Программы государственных гарантий.

Задача конкретизации государственных гарантий справедливо поставлена на первое место. Предлагаемый способ ее решения – через разработку и утверждение медико-экономических стандартов лечения при заболеваниях – представляется правильным. Но следовало бы более четко сформулировать позицию по отношению к проблеме высокой стоимости уже имеющихся стандартов (в 3–4 раза превышающей существующие затраты на лечение соответствующих заболеваний), остро проявившейся в ходе пилотного эксперимента, проведенного в сфере здравоохранения в 2007–2008 гг.

В разрабатываемой Концепции следовало бы указать, что разработка медико-экономических стандартов, с одной стороны, должна учитывать реальные возможности увеличения государственного финансирования здравоохранения, а с другой стороны – служить основой для обоснования размеров этого финансирования и распределения ресурсов. Чтобы разрешить это противоречие, необходимо установить приоритеты в использовании стандартов в качестве основы для обеспечения гарантий оказания бесплатной помощи. То есть выделить круг заболеваний, наносящих наибольший ущерб здоровью общества (возможно, не только самых распространенных), по ним разработать стандарты и экономически обоснованные тарифы, обеспечить необходимые финансовые ресурсы по указанному перечню, в этой части деятельности ЛПУ исключить оказание платных услуг, наладить мониторинг реального выполнения гарантий, установить санкции к ЛПУ за нарушения запрета на оказание платных услуг и взимание неформальных платежей.

В течение 10 лет в программных документах правительства ставились задачи приоритетного развития первичной медико-санитарной помощи, повышения ее эффективности путем внедрения института врача общей практики, развития дневных стационаров. В проекте Концепции также подтверждается приоритетность задачи развития первичной медико-санитарной помощи, но организационно-экономические механизмы ее решения не указываются. Этот документ обходит молчанием задачу развития института врача общей практики и причины медленного продвижения в ее решении.

В разрабатываемой Концепции не рассматриваются и вопросы организации и оплаты труда в сфере здравоохранения. По-видимому, принятые решения о начале введения в 2008 г. новой отраслевой системы оплаты труда считаются достаточными. С таким подходом трудно согласиться. Реформирование механизмов оплаты труда в здравоохранении не может сводиться к разовым акциям: повышению зарплаты отдельным категориям, что было предусмотрено Национальным проектом, и введению новой отраслевой системы оплаты труда. Нужна стратегия действий в этой сфере, рассчитанная на перспективу.

Ключевой пробел в проекте Концепции – это почти полное отсутствие механизмов стимулирования субъектов финансирования здравоохранения (органов управления здравоохранением на региональном и местном уровнях, страховщиков) к повышению эффективности и качества деятельности системы здравоохранения.

Требуется пересмотра распределение полномочий между уровнями власти в организации и финансировании здравоохранения. Назрела необходимость передачи ответственности на уровень субъекта РФ за финансирование оказания стационарной помощи. Это позволит ограничить масштабы финансово необеспеченных, а иногда и просто излишних мощностей, расширит возможности создания межрайонных центров специализированной помощи, создаст условия для преодоления дублирования деятельности государственных учреждений.

В проекте Концепции не нашла отражения установка Президента РФ на расширение возможностей выбора пациентами медицинской организации и врача. В таком документе следовало бы четко заявить, что государство последовательно осуществляет политику формирования конкурентной среды деятельности государственных, муниципальных и частных медицинских организаций, включая:

- конкурсный отбор медицинских организаций всех форм собственности для выполнения государственных, муниципальных заказов;
- формирование четких правил деятельности частных медицинских организаций, расширение их участия в системе ОМС с использованием тарифов, отражающих реальные затраты на оказание медицинской помощи;
- облегчение потребительского выбора на основе сбора и распространения информации о результатах деятельности медицинских организаций, составление рейтингов однотипных медицинских организаций по этим показателям;
- дальнейшее развитие системы «родовых сертификатов», вовлечение в эту систему частных медицинских организаций; и другие меры.

В проекте Концепции предлагается оплачивать из средств ОМС первичную медико-санитарную помощь на основании дифференцированных тарифов за посещение (в целях профилактики, лечения, активного или пассивного патронажа) с последующим переходом на подушевые нормативы на прикрепленное население. Предполагается устанавливать тарифы таким образом, чтобы на первом этапе стимулировать повышение профилактической направленности первичной медико-санитарной помощи. Такой подход скорее всего будет малорезультативным. Необходимо решительно отказаться от показателя посещений врача в качестве единицы оплаты амбулаторных услуг и перейти на метод подушевого финансирования на прикрепленное население. Причем сделать это нужно не через несколько лет, как предлагается в проекте Концепции, а уже в 2009 г. Использование подушевого метода сразу же стимулирует к повышению профилактической направленности первичной медико-санитарной помощи, что подтверждено опытом других стран и ряда российских регионов.

Метод подушевого финансирования целесообразно сочетать с применением дополнительных механизмов стимулирования: стимулирующих доплат за достижение установленных показателей деятельности первичного звена, а также системы поликлиника-фондодержатель.

В документе правильно указывается на необходимость изменения организационно-правовых форм лечебных учреждений, однако при этом не определены этапы проведения таких преобразований. Важно также подчеркнуть, что часть видов учреждений целесообразно оставить в прежней форме бюджетного учреждения. Новые формы должны не заменить, а дополнить существующую форму бюджетного учреждения. Одни из ныне действующих учреждений здравоохранения останутся в прежней форме, другие будут преобразованы в новые формы.

Можно выделить два следующих условия сохранения медицинской организации в прежней форме учреждения:

- основная деятельность медицинского учреждения не может быть адекватно измерена объемными (результатирующими) показателями;
- важнее обеспечить возможность оказывать необходимую медицинскую помощь, чем оптимизировать загрузку мощностей.

Описанным условиям удовлетворяют: центры санэпиднадзора, инфекционные и психиатрические больницы, туберкулезные и наркологические диспансеры, СПИД-центры.

Остальные учреждения, оказывающие медицинские услуги, представляется необходимым преобразовать в автономные учреждения, обладающие большей самостоя-

тельностью в привлечении и использовании ресурсов, большей экономической ответственностью и потому более восприимчивые к методам финансирования, ориентирующим на рост качества и эффективности их работы.

В целом можно сделать следующее обобщающее заключение: подготовленные в правительстве концептуальные предложения по развитию здравоохранения пока носят слишком общий характер и рискуют разделить судьбу всех предшествующих документов такого рода – остаться знаком исполненного ритуала, но не руководством к действию.

Вызовы системе здравоохранения в условиях кризиса

Нарастающий финансово-экономический кризис уже привел к сокращению планируемых доходов бюджетов субъектов РФ и соответственно планируемых приростов расходов на здравоохранение; в течение 2009 г. возможно абсолютное сокращение этих затрат. Падение производства в ряде отраслей, вероятные задержки с начислением заработной платы и рост безработицы могут негативно отразиться на ожидаемых поступлениях в систему ОМС. В этих условиях от системы ОМС следует ожидать перекладывания рисков финансирования оказываемой населению медицинской помощи на медицинские учреждения, которые, в свою очередь, будут стремиться переложить их на население, сокращая расходы на лекарственные средства и увеличивая долю медицинской помощи, предлагаемой на платной основе.

Снижение обменного курса рубля приведет к росту цен на медикаменты, что может повлечь сокращение в реальном выражении размеров закупок лекарственных средств для Программы дополнительного лекарственного обеспечения льготников и для медицинских учреждений.

Инфляция будет обесценивать заработную плату медицинских работников и стимулировать их к усилению давления на пациентов с целью получения неформальных платежей.

Сокращение реальных доходов населения и рост цен на медикаменты ограничат возможности населения по приобретению необходимых лекарственных средств и по оплате в кассу или в руки врачам за медицинские услуги.

В итоге доступность медицинской помощи будет сокращаться, причем в наибольшей мере для бедных категорий населения. Все большее число больных будет вынуждено отказываться от обращения за медицинской помощью или ее получения в полном объеме.

Особенностью протекания нынешнего кризиса являются постепенность его нарастания и ожидаемый длительный период выхода из кризиса. Поэтому указанные процессы будут происходить постепенно. Это сгладит остроту назревающих проблем и может создать иллюзию относительного благополучия в системе здравоохранения по сравнению с другими отраслями. Вместе с тем задержки реакции на эти процессы грозят тем, что произойдут необратимые сдвиги в уровне платности оказания медицинской помощи, развитию практик неформальной оплаты, снижении доступности медицинской помощи для значительной части населения, что в конечном итоге приведет к ухудшению показателей общественного здоровья.

Главными задачами государственной политики в сфере здравоохранения по смягчению последствий финансово-экономического кризиса являются:

- максимальное демпфирование снижения доступности медицинской помощи с акцентом на две категории населения:
 - бедные слои, чей текущий доход и имущественное положение исключают или сильно ограничивают платное лечение;
 - лица с «катастрофическими» расходами на медицинскую помощь, превышающими половину располагаемого дохода, прежде всего лица с хроническими заболеваниями, лечение которых требует особенно значительных расходов;
- реализация мер по сокращению зон неэффективного использования ресурсов системы здравоохранения.

Для решения этих задач правительству целесообразно предпринять действия в следующих направлениях:

- 1) определение приоритетов в обеспечении гарантий оказания бесплатной медицинской помощи;
- 2) усиление регулирования условий оказания платных медицинских услуг;
- 3) улучшение лекарственного обеспечения для целевых категорий населения;
- 4) усиление регулирования ценообразования на лекарственные средства;
- 5) пересмотр распределения ресурсов в рамках федеральных и региональных целевых программ;
- 6) инициирование разработки в субъектах РФ планов первоочередных и среднесрочных мероприятий по повышению доступности медицинской помощи и формированию рациональной сети медицинских организаций;
- 7) повышение уровня концентрации финансовых ресурсов системы здравоохранения;
- 8) внедрение методов оплаты медицинской помощи и систем оплаты труда, стимулирующих повышение результативности деятельности медицинских учреждений.

4.4. Состояние сферы науки и инноваций в 2008 г.

4.4.1. Стратегические планы развития науки и технологических инноваций

В прошедшем году разрабатывалось несколько ключевых документов, касающихся сферы науки и инновационной деятельности. Среди важнейших – Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (КДР) и «Долгосрочный прогноз научно-технологического развития Российской Федерации (до 2025 г.)».

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. провозглашен переход к инновационному социально ориентированному развитию, который предполагает «формирование национальной инновационной системы, включая такие элементы, как интегрированная с высшим образованием система научных исследований и разработок, гибко реагирующая на запросы со стороны экономики, инжиниринговый бизнес, инновационная инфраструктура, институты рынка интеллектуальной собственности, механизмы стимулирования инноваций и другие; формирование мощного научно-технологического комплекса, обеспечи-

вающего достижение и поддержание лидерства России в научных исследованиях и технологиях по приоритетным направлениям»⁵⁸.

В частности, планируется достичь следующих показателей научного и инновационного развития: доля промышленных предприятий, осуществляющих технологические инновации, должна возрасти до 40–50% (2007 г. – 8,5%), а доля инновационной продукции в объеме выпуска – до 25–35% (2007 г. – 5,5%). В итоге к 2020 г. Россия может занять значительное место (5–10%) на рынках высокотехнологичных товаров и интеллектуальных услуг, по крайней мере, в 5–7 секторах.

Согласно КДР к 2012 г. планируется завершить формирование национальной инновационной системы, модернизацию фундаментальной и прикладной науки и профессионального образования. К 2020 г. планируется интегрировать национальную инновационную систему в глобальную инновационную и осуществить интеграцию науки, образования и бизнеса. К 2012 г. расходы на НИОКР должны достичь 1,4–1,6% ВВП, к 2020 г. – 3% ВВП⁵⁹. Меры, благодаря которым поставленные цели будут достигнуты, сформулированы в КДР расплывчато. Показано, в какой области они будут предприниматься, но не ясно, что именно и каким образом будет сделано. Например, мерами названы: развитие конкурентной среды; стимулирование инвестиций в модернизацию технологической базы, проведение исследований и разработок, коммерциализацию их результатов и капитализацию интеллектуальной собственности; создание условий для эффективной рыночной оценки, накопленной и создаваемой интеллектуальной собственности и др.⁶⁰ В области развития науки меры сформулированы более четко, но они уже расходятся с фактическими планами правительства.

Результаты Долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации (до 2025 г.)⁶¹ должны были учитываться при разработке КДР, однако на практике Прогноз был завершен значительно позднее. Анализ прогнозных оценок позволяет сделать вывод, что намеченные в КДР цели будет сложно достичь. Так, согласно Прогнозу российский научно-технический комплекс в ближайшей перспективе столкнется с такими ограничениями, как дальнейшее сокращение и ухудшение качества научного потенциала, которое будет сопровождаться «старением» кадров, продолжится деградация материально-технической базы науки, будет нарастать дефицит высококвалифицированных кадров в высоко- и среднетехнологических отраслях промышленности⁶². При этом прогнозные оценки частично совпадают с приведенными в КДР, но не полностью. Согласно Прогнозу доля внутренних затрат на исследования и разработки в ВВП должна достичь 2% к 2015 г. и 3% – к 2020 г. При этом ряд показателей, приве-

⁵⁸ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, раздел «Направления перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития».

⁵⁹ В разных частях документа показатели неодинаковые – названы 2,5, 2,7 и 3% ВВП к 2020 г.

⁶⁰ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, раздел «Развитие науки, национальной инновационной системы и технологий».

⁶¹ Содержание данного документа анализируется по варианту на конец декабря 2008 г. В настоящее время Прогноз дорабатывается.

⁶² Долгосрочный прогноз научно-технологического развития Российской Федерации (до 2025 г.), п. 3.4 «Внутренние условия для научно-технического комплекса».

денных в Прогнозе, вызывает сомнения. Так, прогнозируется снижение численности исследователей до 400–600 тыс. человек, тогда как в настоящее время в российской науке уже числится только около 390 тыс. исследователей⁶³. Далее, на период 2008–2010 гг. прогнозируется увеличение внебюджетных средств во внутренних затратах на исследования и разработки с 45 до 56%, тогда как в настоящее время внебюджетные средства (включая зарубежные источники) составляют 39%, а не 45%. Ряд неверных исходных параметров вызывает недоверие к прогнозным оценкам.

С точки зрения мер инновационной политики государство согласно Прогнозу будет концентрировать усилия на двух основных направлениях – на реализации инициатив, обеспечивающих создание потенциала технологического развития в долгосрочной перспективе (пример: развитие нанотехнологий), в частности, через реализацию крупномасштабных важнейших инновационных проектов государственного значения (ВИП-проектов). Второе направление – развитие институтов и инфраструктуры национальной инновационной системы, обеспечивающей доступ компаний к необходимым им технологиям и одновременно ориентирующей сферу НИОКР на создание необходимых бизнесу технологических решений, через формирование финансовых институтов, развитие инновационных кластеров, создание системы государственной поддержки новых (малых) инновационных компаний.

КДР и Прогноз, взятые вместе, не дают ясного понимания стратегии развития инновационной системы, в том числе в условиях кризиса, последовательности и содержания мер государственного регулирования.

4.4.2. Развитие нормативно-правового регулирования научно-инновационной деятельности

Как следует из стратегических документов правительства, планируется добиться увеличения вложений в науку и инновации со стороны бизнеса, чтобы они росли более высокими темпами, чем государственные инвестиции. Однако для достижения этой цели необходимо разработать меры общего регулирования, поощряющие частные инвестиции в инновационные проекты. Пока такие инструменты развиты недостаточно. Один из шагов в данном направлении был сделан в конце 2008 г.: принят Федеральный закон «О передаче прав на единые технологии»⁶⁴, который интенсивно разрабатывался в течение 2008 г.

Данный закон долго ожидали в научном сообществе, поскольку надеялись получить ясное описание процедур и условий трансфера технологий из государственного сектора науки в бизнес в том случае, когда интеллектуальная собственность, созданная за счет бюджетных средств, закрепляется за организацией-разработчиком. Постулирование передачи прав разработчикам (закрепленное в ст. 77 части IV Гражданского кодекса РФ) без описания механизма дальнейшего трансфера этих прав бизнесу (промышленности) для коммерциализации технологий тормозит введение результатов научно-технической деятельности в хозяйственный оборот.

Такой Закон должен был бы стимулировать разработчиков к созданию технологий и снять существующие административные и финансовые барьеры на пути коммер-

⁶³ Данные за 2007 г. *Источник*: Основные показатели развития науки в Российской Федерации в 2000–2007 гг. Экспресс-информация. М.: ЦИСН, 2008. С. 26.

⁶⁴ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 284-ФЗ.

циализации. Так, в настоящее время в разрешении на право финансовых операций научных организаций не определена система использования лицензионных выплат. В случае продажи патента или лицензии весь полученный доход организация (бюджетное учреждение) обязана перечислить в бюджет. Поэтому администрации научных институтов и их сотрудники не имеют стимулов регистрировать объекты интеллектуальной собственности и затем продавать лицензии на разработки. Однако Законом не определен механизм вовлечения в хозяйственный оборот интеллектуальной собственности в случае, когда она создана за счет бюджетных средств и закреплена за организацией-разработчиком. Регулируются только те ситуации, когда права на единую технологию принадлежат полностью или частично Российской Федерации и (или) субъектам РФ. Согласно ст. 77 Гражданского кодекса РФ таких случаев – три (п. 1 ст. 1546 ГК РФ):

1) единая технология непосредственно связана с обеспечением обороны и безопасности Российской Федерации;

2) Российская Федерация до создания единой технологии или в последующем приняла на себя финансирование работ по доведению единой технологии до стадии практического применения;

3) исполнитель не обеспечил до истечения 6 месяцев после окончания работ по созданию единой технологии совершение всех действий, необходимых для признания за ним или приобретения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, которые входят в состав технологии.

В Законе определяется, что единая технология, созданная за счет бюджетных средств, передается частным инвесторам на основе открытых конкурсов или аукционов в обмен на обязательства по ее коммерциализации. При этом средства от продажи технологии будут поступать в бюджет, а условия вознаграждения разработчиков будут определяться особым постановлением правительства. Наиболее спорно данный подход выглядит по отношению к случаю, когда Российская Федерация или субъект Российской Федерации распоряжается правами на технологии вследствие того, что исполнитель не обеспечил до истечения 6 месяцев после окончания работ по созданию единой технологии совершение всех действий, необходимых для признания за ним или приобретения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, которые входят в состав технологии. В этом случае согласно п. 3 ст. 1546 ГК РФ исполнитель не освобождается от обязанности оформить права на результаты интеллектуальной деятельности, входящие в состав технологии. В данной ситуации исполнитель должен оформить вышеуказанные права на себя, а затем передать соответственно Российской Федерации или ее субъекту. Сама целесообразность данной нормы вызывает сомнение в случаях, когда право на технологию Российской Федерации или ее субъекта возникает в силу неисполнения обязанности по приобретению и признанию исключительных прав. Далее такая технология должна продаваться на конкурсах или аукционах, организованных государством, где преимущественным правом на приобретение права на единую технологию обладает исполнитель (лицо, организовавшее создание единой технологии).

Таким образом, разработчики единой технологии оказываются в невыигрышном, если не абсурдном, положении. Они разрабатывают технологию, затем они по причинам, не всегда зависящим от их намерений и желания, не успевают или не могут оформить в шестимесячный срок права на результаты интеллектуальной деятельности, вхо-

дящие в состав единой технологии (подать заявки на выдачу патентов, на государственную регистрацию результатов интеллектуальной деятельности и т.п.), поэтому обязаны передать права государству. Для этого они все-таки должны затратить средства на оформление интеллектуальной собственности, после чего передать права Российской Федерации. Затем Российская Федерация устраивает конкурс или аукцион, и организация-разработчик может выкупить право на использование разработанной ею технологии.

Наконец, согласно Закону победителем конкурса или аукциона признается тот, кто предложил лучшие условия применения единой технологии. Однако не определяется, как и на основе каких критериев государство будет контролировать выполнение предложенного плана коммерциализации технологии, а также возможна ли его корректировка.

Такая схема противоречит испытанной зарубежной практике, согласно которой имеющие коммерческий потенциал результаты, полученные за счет бюджетных средств, передаются организациям-разработчикам, которые уже самостоятельно ведут переговоры с частным сектором. При этом стороны должны следовать общим рамочным условиям, заданным государством. При таком подходе стоимость разработки технологий возвращается государству в виде налоговых поступлений от ее коммерциализации, а не прямых платежей в бюджет.

Закрепленные в Законе подходы представляются особенно неэффективными в условиях, когда со стороны бизнеса спрос на результаты НИОКР, полученных в государственном секторе науки, невысок, а объемы продаж технологий в стране в целом все еще очень низкие.

Результатом правовых пробелов в сфере регулирования прав на интеллектуальную собственность является низкий уровень ее введения в хозяйственный оборот. Так, по данным Роспатента, только по итогам реализации 20% госконтрактов были зарегистрированы охраноспособные результаты, а в остальных случаях списаны без капитализации⁶⁵.

Важным направлением стимулирования инновационной активности является содействие развитию малых предприятий. До сих пор бюджетные учреждения – научные организации и вузы – не могли быть учредителями малых инновационных фирм, что приводило как к недоиспользованию коммерческого потенциала научных разработок, так и к потерям интеллектуальной собственности научными организациями и вузами. В 2008 г. разрабатывалось постановление, наделяющее государственные учреждения науки правом создавать малые предприятия. Согласно проекту этого постановления государственные научные организации и вузы смогут вносить права на принадлежащую им интеллектуальную собственность в уставный капитал создаваемых малых фирм. Продвижение данного Закона идет чрезвычайно медленно из-за сопротивления Министерства финансов, отстаивающего положения Бюджетного и Налогового кодексов, запрещающие бюджетным научным организациям заниматься коммерческой деятельностью.

Совершенствование механизмов финансирования НИОКР осуществлялось также через разработку поправок в Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муници-

⁶⁵ Поиск. № 10. 7 марта 2008 г. С. 3.

пальных нужд». Ряд поправок, актуальных для научно-технической сферы, был учтен в Законе, который вступает в силу 1 марта 2009 г.⁶⁶ Теперь допускается заключать контракт с несколькими участниками при размещении заказа на выполнение двух и более научно-исследовательских работ в отношении одного предмета и с одними и теми же условиями контракта, указанными в конкурсной документации, составляющих один лот.

До сих пор закон приравнивал научные исследования к конкретным приобретениям государства, что порождало целый ряд проблем. Как очевидно следует из статистики числа заявок и проведенных конкурсов по федеральной целевой программе (ФЦП) «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.» (табл. 24), несовершенство закона приводило к значительным затратам, поскольку требовалось формировать большое число лотов и проводить по каждому из них отдельный конкурс с определением единственного победителя – даже в том случае, когда заказываемые работы были идентичны (например, лоты на поддержку центров по передаче технологий, бизнес-инкубаторов и т.д. в разных регионах России). Возможность определять нескольких победителей по одному лоту должна снизить уровень бюрократизации процесса выделения финансирования в рамках ФЦП.

Таблица 24

Заявки и конкурсы по ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.»

	2007	2008
Число заявок на формирование тематики конкурсов	5265	3180
Число заявок, поданных на конкурс	4845	1597
Число конкурсов	377	759
Число контрактов, заключенных по результатам конкурсов	1297	731

Источник: http://www.strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=17039

Вторая важная поправка – это изменение сроков проведения экспертизы проектов с 10 до 30 дней. Опыт российских и зарубежных фондов свидетельствует о том, что для проведения квалифицированной экспертизы научного проекта требуется около трех месяцев. Малые сроки проведения экспертизы, которые были закреплены в Законе, осложняли софинансирование научных проектов из российских и зарубежных источников.

Вместе с тем на качество отбора проектов влияют не только сроки проведения экспертизы, но и то, какие критерии отбора установлены Законом. В настоящее время соотношение весов критериев оценки проектов неадекватно для отбора проектов НИОКР, и поправок в этой области принято не было. Суммарный вес таких критериев, как «качество работ» и «квалификация участника», для проектов НИОКР не может превышать 45%. Большой удельный вес присвоен таким параметрам, как «цена» и «сроки выполнения работы». Поэтому согласно Закону должны в первую очередь финансироваться дешевые научные проекты, по которым можно быстро отчитаться.

⁶⁶ Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 308-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Наконец, одним из важных направлений развития связей и повышения качества результатов научных исследований является усиление их интеграции с образовательным процессом. В конце 2007 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки» (№ 308-ФЗ), наделяющий научные организации правом осуществлять обучение по образовательным программам послевузовского профессионального образования, а также по образовательным программам дополнительного профессионального образования. Закон разрешает учреждениям науки и образования совместно использовать материальные и кадровые ресурсы для осуществления как научной, так и образовательной деятельности. Вузы и научные организации наделяются правом предоставлять друг другу на договорной основе, в том числе безвозмездно, в пользование принадлежащее им движимое и недвижимое имущество, а также создавать интеграционные структуры – кафедры, лаборатории. Однако в принятом Законе оказался целый ряд пробелов. Так, перечисленные выше варианты интеграции распространяются только на государственные некоммерческие организации. Унитарные предприятия или акционерные общества (т.е. научные организации отраслевого сектора) не могут создавать с вузами интеграционные структуры и сотрудничать на безвозмездной основе. Такое ограничение препятствует решению одной из серьезных задач – укрепления связей между наукой и бизнесом. Кроме того, практика 2008 г. показала, что проблемы возникают и при создании совместных организационных структур. Дело в том, что порядок их создания, который согласно Закону должен определяться правительством РФ, пока не установлен. И это, в частности, замедляет процессы организационного оформления таких форм научной работы в вузах, как научно-образовательные центры (НОЦ). Таким образом, данный Закон допускает интеграцию, но в ограниченных масштабах, и не содержит меры по ее стимулированию.

4.4.3. Финансирование науки: показатели и механизмы

Анализ распределения бюджетных средств на фундаментальные и прикладные исследования позволяет сделать вывод, что структура расходов изменилась мало. Можно выделить только два новшества:

1) запланированное постепенное сокращение удельного веса расходов на фундаментальные исследования в суммарном объеме финансирования гражданских НИОКР. До сих пор доля расходов на фундаментальные исследования росла, в том числе из-за реализации пилотного проекта по совершенствованию системы оплаты труда в системе государственных академий, который завершился в 2008 г.;

2) направленные значительных ресурсов на развитие нанотехнологий.

С точки зрения разделов функциональной классификации изменений по сравнению с прошлыми годами практически нет. Основной объем расходов на гражданские НИОКР проходит по разделам «Национальная экономика» и «Общегосударственные вопросы» (в последнем сосредоточены все ассигнования на фундаментальные исследования). Такие важные статьи, как здравоохранение и охрана окружающей среды, по-прежнему финансируются в почти символических размерах. Этим структура российского бюджета существенным образом отличается от развитых стран, где все большим приоритетом государственной политики становятся науки, связанные с улучшением качества жизни (в первую очередь медицинские, биологические, когнитивные науки).

Ведомственная структура бюджетных расходов не претерпела принципиальных изменений, поскольку институциональная структура науки осталась прежней. Главными получателями бюджетных средств на гражданские НИОКР остались – в порядке снижения размеров бюджетных ассигнований – Федеральное космическое агентство, РАН с ее региональными отделениями, Роснаука и РАНХ.

С 2009 г. Российская академия наук переходит на новые принципы финансирования – на основе Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008–2012 гг.⁶⁷ В Программе провозглашены важные принципы финансирования, такие как: обеспечение стабильности финансирования, концентрация ресурсов на научных направлениях, определяемых самим научным сообществом, расширение конкурентной среды, создание системы объективной научной экспертизы. Планируется, что к моменту завершения данной Программы – т.е. к 2012 г. – удельный вес конкурсного финансирования в ассигнованиях, выделяемых РАН на исследования и разработки, повысится с нынешних 15 до 25%.

В 2008 г. происходило формирование тематики исследований. Пока она составлена по тому же принципу, что и тематика проектов, финансируемых в рамках ФЦП: путем объединения узких тематических направлений, предложенных институтами. Это усложнит реализацию принципа конкурсного распределения бюджетных средств, поскольку исполнителями проектов, скорее всего, окажутся их заявители, как это и происходит в большинстве случаев по конкурсам ФЦП. В целом академия пошла по пути увеличения числа программ президиума, и соответственно были сокращены объемы поддержки большинства из них. Наибольшие средства были выделены на исследования по молекулярной и клеточной биологии (хотя прирост средств по сравнению с прошлым годом оказался незначительным) и нанотехнологическое направление.

Финансирование в рамках федеральных целевых программ практически не менялось с точки зрения структуры расходов. Что касается привлечения внебюджетных средств, то для основной ФЦП в научно-технологической сфере – «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.», то, по данным за 2008 г., план по софинансированию был даже перевыполнен⁶⁸.

Однако практикуемые методы бюджетного финансирования через ФЦП и программы фундаментальных исследований РАН вызывают давние нарекания. Пока конкурсные процедуры недостаточно прозрачные, финансовая дисциплина и условия выделения конкурсных бюджетных средств не отработаны. Так, средства на выполнение проектов выделяются не в начале года, а фактически к его середине, перечисляются поэтапно, что не учитывает особенностей производственного цикла в науке. Одновременно пересмотр общего плана работ – что должно быть естественной практикой в ходе выполнения исследований – фактически запрещен. Наконец, цикл финансирования является годичным даже при многолетнем проекте, что затрудняет планирование работ.

Что касается требований к результатам, то по большинству проектов в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.» не планируется получение объ-

⁶⁷ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 233-р.

⁶⁸ Плановые показатели внебюджетного финансирования по Программе на 2008 г. были 6,5–7 млрд руб., а фактически составили 9,25 млрд руб. *Источник:* Поиск. 06.02.2009 г. С. 5.

ектов интеллектуальной собственности, и, таким образом, происходит преимущественно финансирование прикладных НИОКР с неясным коммерческим результатом. При этом по тем целевым индикаторам выполнения Программы (всего их 11), которые характеризуют использование новых технологий, значения заданы очень щадящие: так, на 2008 г. было запланировано внедрить 1–2 передовые коммерческие технологии, по одной из которых Российская Федерация имеет мировой приоритет. По итогам 10 месяцев 2008 г. внедрена одна передовая технология, по которой мирового приоритета нет⁶⁹.

В данном контексте не вполне ясными становятся цели реализации ФЦП. Лоты формируются самими потенциальными исполнителями работ, а государственные приоритеты заданы в ФЦП в виде обобщенно сформулированных направлений. Сам факт наличия внебюджетного финансирования не является доказательством успешности проекта с точки зрения его экономической значимости. Согласно руководству ФЦП, одна из главных неформальных целей данной программы состоит в запуске и отладке механизма конкурсного финансирования научных исследований (т.е. формирование экспертного сообщества, отработка конкурсных процедур и механизма экспертизы)⁷⁰. Однако решение данной задачи таким дорогим способом представляется неразумным – для этого существуют пилотные проекты. Если же оценивать, насколько решается данная задача, то результат выглядит не вполне успешным, поскольку лоббирование, наличие постоянного круга исполнителей проектов, концентрация ресурсов в избранном числе организаций являются характерными чертами данной ФЦП.

В 2009 г. ожидается секвестирование бюджета на научные исследования и опытно-конструкторские разработки в среднем на 15–20%. Для сравнения: в условиях кризиса страны Западной Европы и США выбрали иную стратегию. В США новый президент принял решение выделить дополнительные средства на исследования и разработки, в том числе на поддержку фундаментальных исследований, что косвенно означает и помощь университетам. В странах ЕС планируется расширить налоговую и грантовую поддержку инновационной деятельности, в первую очередь в автопроме и фармацевтике, которые являются основными заказчиками НИОКР⁷¹. Такая политика стала реакцией на сокращающиеся расходы бизнеса на НИОКР.

4.4.4. Поддержка мобильности научных кадров

В 2008 г. основное внимание в области кадровой политики уделялось проблемам поддержки и привлечения молодежи в науку, а также развитию связей с бывшими российскими учеными, работающими за рубежом, с целью привлечения их – временно или постоянно – в российскую науку. Фактически продолжалось обсуждение тех проблем, которые стали приоритетными в 2007 г.: стимулирование мобильности, трансформация «утечки умов» в «циркуляцию кадров» и др., но в то же время реализация фактических

⁶⁹ Реализация федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.» в 2008 г. Данные Роснауки РФ по состоянию на 30 октября 2008 г.

⁷⁰ Мотор конкурсного финансирования науки. Интервью с генеральным директором ГУ «Государственная дирекция целевой научно-технической программы» А. Петровым // Независимая газета – наука. 10.12.2008 г. С. 11.

⁷¹ Стерлигов И. Европейская наука в кризисе. [http://www.strf.ru/material.aspx?d_no=17645& CatalogId=221&print=1](http://www.strf.ru/material.aspx?d_no=17645&CatalogId=221&print=1)

мер начнется только в 2009 г. Поэтому прошедший год можно рассматривать как этап подготовки и согласования правительственных инициатив.

Вместе с тем есть один примечательный результат. РФФИ инициировал конкурс «Мобильность молодых ученых», в рамках которого поддерживаются участие молодых ученых в научных мероприятиях в России и за рубежом, работа в ведущих научных организациях России, организация молодежных научных мероприятий в России, научная работа начинающих ученых из стран СНГ в российских научных организациях. На 2008 г. на реализацию Программы было выделено 300 млн руб., но активность молодых в подаче заявок была настолько низкой, что за год было потрачено только 85,6 млн руб.⁷² С учетом того что удельный вес молодежи в структуре научных кадров постоянно растет, такой результат плохо объясним. Это может быть результатом слабой информированности об имеющихся возможностях либо уровень поддержки в рамках стандартных контрактов и грантов уже достаточен. Наконец, такой результат может быть следствием инертности – в любом случае, мобильность данным конкурсом стимулировать не удалось.

Одной из серьезных оставалась проблема удержания в российской науке молодых ученых, защитивших диссертации. Для решения этой задачи необходимы наличие свободных ставок в институтах и вузах, обеспечение достаточного уровня заработной платы, а также по возможности решение жилищной проблемы. С точки зрения обеспечения названных условий относительно благополучной можно признать ситуацию с заработной платой – администрации научных институтов и вузов стараются поддерживать молодых ученых из собственных средств, кроме того, продолжает действовать целый ряд специальных молодежных программ поддержки. В то же время проблема обеспечения ставок не может быть решена до тех пор, пока не изменятся принципы функционирования институтов и вузов. В системе РАН в прошлые два года были предусмотрены специальные средства на обеспечение ставок для молодых ученых, закончивших аспирантуру, но в 2008 г. они были урезаны⁷³. Жилищная проблема в 2008 г. также обострилась и, скорее всего, останется серьезной и в следующем году. Так, в Сибирском отделении РАН ввод новых квартир за последние 4 года уже упал в 10 раз⁷⁴.

2008 г. был отмечен и таким явлением, как нарастающая «тихая эмиграция»⁷⁵, т.е. отток научных кадров за рубеж, но уже в основном в силу социальных и бытовых факторов, а не плохого положения собственно в сфере науки. В качестве выталкивающих факторов можно назвать такие, как удорожание стоимости жизни, особенно в Москве и Санкт-Петербурге, растущая бюрократизация на всех уровнях государственной власти, проблемы обеспечения личной безопасности. Обсуждение новых поправок в ст. 275 и 276 Уголовного кодекса РФ, касающихся расширения трактовки таких понятий, как безопасность государства, государственная тайна и прочие определения такого рода, не способствует тому, чтобы молодые при решении дилеммы «остаться или эмигрировать» склонялись в пользу первого. Поправками предусматривается, что передача секретной

⁷² Решение Совета РФФИ от 18 декабря 2008 г. // Поиск. № 5. 30.01.2009 г. С. 7.

⁷³ Поиск. № 9. 29.02.2008 г. С. 3.

⁷⁴ Интервью с А.Л. Асеевым, председателем Сибирского отделения РАН // Троицкий вариант. 09.12.2008 г. С. 2.

⁷⁵ Делягин М. Выбор невелик: эмиграция или деградация // Новая газета. № 70. 22.09.2008 г. www.novayagazeta.ru/data/2008/70/14.html

информации будет караться не только в том случае, если она досталась иностранной организации, но и в том, если досталась международной – правительственной или частной⁷⁶. В случае внесения названных поправок любое общение с международными организациями можно истолковать как государственную измену, если это понадобится правоохранительным органам. Особенно сильно это может отразиться на международном научном сотрудничестве, поскольку обмен научной информацией при таком расширительном определении основных понятий может трактоваться неоднозначно.

На этом фоне разворачивалась разработка мер по привлечению к сотрудничеству и возможному возвращению российской научной диаспоры, которая стала рассматриваться как важный ресурс развития российской науки. Следует отметить, что нет точных данных ни о количестве активно работающих в зарубежной науке бывших российских ученых, ни о числе возвращающихся или периодически приезжающих в Россию для чтения лекций и проведения совместных исследований. Важный поворот в позиции правительства в отличие от прежних лет состоял в том, что диаспора стала рассматриваться как источник формирования в России системы независимой и высококачественной экспертизы – как реализуемых проектов, так и новых исследовательских задач, а также подходов к реформированию научной сферы.

Намерения правительства расширить контакты с представителями диаспоры постепенно трансформировались в конкретные шаги. Президиум РАН утвердил «Положение о Совете РАН по работе с учеными-соотечественниками, проживающими за рубежом»⁷⁷. Совет будет содействовать координации исследований, проводимых российскими учеными, работающими за рубежом, и научными организациями РАН, в том числе через организацию научных семинаров и конференций и публикацию научных трудов.

Министерство образования и науки РФ включило в состав новой ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 гг.» специальное мероприятие, которое называется «Проведение научных исследований коллективами под руководством приглашенных исследователей». Оно предусматривает финансирование проектов, которые будут выполняться российскими научными коллективами под руководством известных российских ученых, работающих за рубежом. Ежегодно будет производиться отбор 100 двухлетних исследовательских проектов, объем финансирования которых составит 2 млн руб. в год каждого. При этом руководитель проекта должен будет проводить два календарных месяца в году в России.

В конце года Роснаука начала сбор предложений по возможной тематике проектов. Одновременно это было попыткой выяснить, по каким направлениям может быть объявлен конкурс. По данным на конец января 2009 г., в адрес Роснауки поступило более 280 заявок-предложений, поэтому конкурс, по-видимому, должен состояться.

Вместе с тем есть ряд проблем, которые данное мероприятие не решает и которые могут затруднить его реализацию. В целом они касаются более широкого контекста – условий, в которых предстоит работать возвращающимся ученым. Основные проблемы

⁷⁶ Родин И., Уколов Р. Шпионом может оказаться любой // Независимая газета. 15.12.2008 г. http://www.ng.ru/politics/2008-12-15/4_sutagin.html

⁷⁷ Постановление Президиума РАН от 24 июня 2008 г. № 427 «Об утверждении Положения о Совете РАН по работе с учеными-соотечественниками, проживающими за рубежом, и состава Совета». <http://www.ras.ru/presidium/documents/directions.aspx?ID=6e92523d-30c4-464c-8732-933e24bbe85b>

связаны как с материальными, организационными, так и с ценностными факторами. У представителей российской научной диаспоры другая, чем у российских ученых, система запросов, ожиданий и ценностей. Поэтому возвращение их в Россию является пока очень проблематичным, и, возможно, в первую очередь по личным причинам, а не вследствие конкурентоспособности условий, предлагаемых для работы в России. Представителям ряда областей исследований будет особенно сложно в том случае, если они решат вернуться, поскольку по целому ряду направлений в России, по оценкам экспертов, отсутствует критическая масса ученых высокого уровня.

Организационные сложности возникнут при встраивании вновь формируемых коллективов в существующие иерархические структуры институтов и вузов. Одним из перспективных решений здесь может быть создание новых, самостоятельных кафедр в вузах или лабораторий в НИИ, а также формирование междисциплинарных научных центров⁷⁸, финансирование которых будет осуществляться преимущественно из частных источников, что должно снять ряд ограничений, существующих для бюджетных средств. Привлекательными с этой точки зрения могут стать создаваемые в настоящее время по инициативе и при поддержке РОСНАНО специализированные научные центры, оснащенные современным оборудованием. Они будут как представлять собой совершенно новые структуры, так и создаваться в существующих организациях⁷⁹. Еще один комплекс организационных проблем – это возвращение гражданства тем, кто хотел бы его получить, проблемы допуска к секретным сведениям⁸⁰, в связи с этим – проблемы найма на работу неграждан Российской Федерации.

Отдельная проблема заключается в качестве обслуживающего и вспомогательного персонала, т.е. в работе таких подразделений и служб, как грантовые департаменты (обычно это бухгалтерии и плановые отделы). Уровень организации работы в них такой, что ученым самим приходится тратить значительное время на оформление требуемых документов (грантов, контрактов). Это снижает скорость проведения исследований, сказывается и на публикационной активности ученых.

Несмотря на все названные проблемы, можно отметить наличие встречного движения со стороны представителей научной диаспоры, заинтересованных в развитии сотрудничества с российскими учеными и организациями. Так, в октябре 2008 г. в Марселе прошла первая встреча-конференция ученых, родившихся в СССР и работающих в области наук о материалах в зарубежных университетах и институтах⁸¹.

На конференции помимо научных проблем обсуждались такие темы, как оказание помощи российским студентам и аспирантам в организации стажировок в лучших за-

⁷⁸ Последняя идея активно поддерживается представителями научной диаспоры. См., например, дискуссия на «круглом столе» «Использование потенциала российской научной диаспоры» 18 ноября 2008 г. http://www.stfr.ru/material.aspx?d_no=16926&CatalogId=221&print=1

⁷⁹ Так, в настоящее время переговоры о строительстве в существующих зданиях нанотехнологических центров ведутся с МГУ и РНЦ «Курчатовский институт». *Источник*: Наноскоп // Поиск. № 5. 30.01.2009 г. С. 11.

⁸⁰ Согласно статье 54 Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденного Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 (в ред. Указа Президента РФ от 11 февраля 2006 г. № 90) к секретным относятся сведения о достижениях науки и техники, о технологиях, которые могут быть использованы в создании принципиально новых изделий, технологических процессов в различных отраслях.

⁸¹ Поиск. № 43. 24.10.2008 г. С. 10.

падных институтах, развитие научного сотрудничества, в том числе включающее приезд в Россию на достаточно длительные сроки. На семинар приехала делегация Министерства образования и науки РФ во главе с министром, и по итогам было принято решение проводить такие встречи регулярно.

4.4.5. Организационное реформирование науки

В 2008 г. правительство инициировало новый этап организационного реформирования научных организаций и вузов, относящихся к государственному сектору экономики. Это те организации, которые действуют в организационно-правовой форме учреждения, ФГУП либо хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности, а также хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ. По мнению представителей Министерства образования и науки РФ, будет проводиться инвентаризация названных организаций с тем, чтобы оценить эффективность их деятельности и принять соответствующие управленческие решения⁸². Таким образом, инвентаризации подлежат более 3600 организаций, в той или иной форме получающие бюджетные средства.

Оценка научных организаций, безусловно, нужна. О том, что государственный сектор науки не вписывается в современную систему экономических отношений, говорят и пишут давно. Нарастающее в последние годы бюджетное финансирование науки пока не дало ожидаемой отдачи – по индексу цитирования и количеству публикаций место России в мировых рейтингах постоянно снижается, уровень инновационной активности остается невысоким, российские университеты не входят в число мировых лидеров и т.д. При этом попытки реструктуризации сети научных организаций предпринимаются правительством в течение всего постсоветского периода. Разрабатывались различные методики: реформирования сети бюджетных учреждений науки, управления имущественными комплексами, в том числе академических научных организаций, формирования сети национальных лабораторий и др. Но поскольку практически всегда реформированием занимались ведомства, в подчинении которых находятся инвентаризируемые организации, результат действий, даже если они предпринимались, а не только обсуждались, оказывался малозначимым. Внешнее реформирование, проводимое на основании заключений независимых комиссий, пока еще ни разу не удалось инициировать – из-за неспособности или нежелания ведомств прийти к консенсусу (противостояние Министерства образования и науки РФ и Российской академии наук по многим вопросам научной политики стало в последние годы практической нормой).

Новая инициатива базируется на том же подходе самореформирования – определять, как оценивать организации, и проводить саму оценку будут ведомства, в подчинении которых находятся научные организации и вузы, хотя и с учетом типовой методики, разрабатываемой под эгидой Министерства образования и науки РФ.

Цели оценки организаций сформулированы не очень четко, что влечет за собой остальные проблемы – выбора объектов оценки, подходов и собственно системы показателей. В проекте постановления Правительства РФ «Об оценке результативности на-

⁸² Хлунов А. Ресурсы для развития – тем, кто эффективен. Интервью сайту «Наука и технологии РФ». 16 сентября 2008 г. http://strf.ru/material.aspx?d_no=15496&CatalogId=223&print=1

учных организаций Российской Федерации» цель обозначена как «формирование эффективной системы научных организаций и роста их вклада в инновационное развитие экономики». Прилагаемый к проекту постановления «Порядок оценки результативности научных организаций Российской Федерации» не содержит описания целей, но в нем указано, каким образом могут быть использованы результаты оценки: для перераспределения бюджетных средств и оптимизации сети научных организаций. Последняя подразумевает преобразование, реорганизацию, ликвидацию научных организаций, а также проведение комплекса мер по улучшению их деятельности. Таким образом, даже если организация не получает сметного финансирования и потому к ней не может предъявляться требование эффективного расходования бюджетных средств, она подлежит оценке на результативность для возможной последующей смены формы собственности или даже закрытия. Исходя из означенных целей, неясно, какие задачи будут решать оптимизируемые организации и на каких принципах будут строиться их отношения с государством.

Вместе с тем типовая методика, разработанная для проведения оценки, является гораздо более детально проработанной, чем прежние аналогичные инструменты. Новыми и важными являются следующие подходы:

1) требование формирования каждым из ведомств, проводящих оценку, Комиссии по оценке результативности научных организаций, принципами деятельности которой среди прочих заявлены независимость и минимальная дополнительная нагрузка на оцениваемую научную организацию;

2) делегирование федеральным органам исполнительной власти и государственным академиям наук прав и ответственности по адаптации типовой методики оценки с учетом специфики подведомственных организаций;

3) выделение референтных групп организаций, что должно обеспечить более адекватную оценку достижений научных организаций и вузов.

Вопросы о том, кто должен проводить оценку, что должно быть ее предметом и как она должна проводиться, пока до конца не проработаны.

Зарубежный опыт проведения подобных оценок свидетельствует, что обычно они проводятся с привлечением внутренних, внешних и международных экспертов. В предлагаемой методике о привлечении зарубежной экспертизы речь не идет, в то время как состояние официального экспертного сообщества в России пока не позволяет обеспечить объективность оценки (полностью избежать конфликта интересов).

Оценка прикладных институтов, не имеющих сметного финансирования, должна проводиться с обязательным участием потребителя их продукции, т.е. бизнеса. Эта специфика в методике также не учитывается. Кроме того, положение о деятельности комиссий по оценке определяет наличие в их составе представителей ведомств-заказчиков. Чтобы обеспечить действительную независимость оценки, она должна проводиться без участия представителей федеральных органов исполнительной власти или руководства государственных академий наук.

Следующий важный аспект оценки – это ее субъект. В методике предполагается оценивать только научные организации, но не механизмы выделения бюджетных средств. Между тем институты и вузы в своей работе в какой-то мере «вторичны», поскольку они подстраиваются под те правила получения бюджетных средств, которые им устанавливают государственные ведомства. Эффективность работы научных орга-

низаций может быть выше, если одновременно пересмотреть и методы их финансирования. Если вновь обратиться к зарубежному опыту, то там оценке подлежат как государственные центры и лаборатории, так и все ведомства, финансирующие исследования и разработки – для того, чтобы определить степень успешности выполнения ими своих миссий в отношении науки.

Классификация организаций по итогам оценки также пока вызывает вопросы. Предлагаемое разбиение на референтные группы строится на формальных признаках ведомственной принадлежности либо организационно-правовой формы деятельности и не учитывает суть проводимых исследований. Из-за этого фактически все институты физического профиля отнесены к фундаментальной науке, а ФГУП – к прикладным институтам, что неверно. Более сложная проблема заключается в том, что все российские институты и вузы неоднородны, в них сосуществуют сильные и слабые лаборатории. Составление ранжированного списка организаций дает слишком грубое усреднение, не соответствующее действительности, а ведь разделение институтов на кластеры влечет за собой принятие достаточно жестких управленческих решений в отношении тех, кто не вошел в число лидеров. Неадекватность методики для целей ранжирования подтверждена рядом попыток ее использования, например, на кластере академических институтов астрономического профиля, показавшем, что в лидерах оказались далеко не самые сильные и признанные в стране и мире институты⁸³.

Отдельный срез проблем – методы и показатели оценки. Министерством образования и науки был выбран количественный метод, основанный на свертке большого числа формальных показателей деятельности организаций, несмотря на то, что есть прецедент, показывающий его ограниченность, а именно применяемый уже в течение трех лет показатель результативности научной деятельности (ПРНД), введенный в академических институтах для оценки работы научных сотрудников. Недостатки ПРНД детально описаны, в том числе показано, как использование количественного метода привело к недоучету особенностей работы в отдельных областях знаний и специализациях, к переориентации ученых на формальные показатели работы⁸⁴ и, как следствие, к снижению ее качества. Поэтому при оценке организаций важно было бы сочетать количественные и качественные методы при решающей роли итоговой экспертной оценки организации в целом. Следовало бы также провести отработку показателей на каком-либо пилотном кластере или группе организаций. За рубежом при введении подобных методик оценки предусмотрен переходный период для их корректировки и адаптации, длящийся от 3 до 5 лет. Кроме того, поскольку сбор и обработка показателей, работа с экспертными комиссиями – это значительная нагрузка на инвентаризируемые организации, интервал оценки можно было бы увеличить с 3 до 5 лет.

Пока число показателей, по которым предполагается проводить оценку, является избыточным, и они в основном нацелены на оценку ресурсов, а не эффективности их использования. Так, у институтов предполагается запрашивать данные о числе патентов, но не об их лицензировании; о числе базовых кафедр, но не о том, сколько их выпускников осталось работать в научных организациях; о наличии в структуре института

⁸³ См.: «Круглый стол»: «Оценка результативности научных организаций Российской Федерации». 19.09.2008 г. Стенограмма. http://strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=15594; Покровский В. Гачный ключ для науки // Независимая газета – Наука. 08.10.2008. <http://www.ng.ru/printed/216904>

⁸⁴ Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: ИЭПП, 2008. С. 442–443.

центра по передаче технологий, но не о том, пользуется ли институт услугами какого-либо центра трансфера (например, регионального).

По некоторым показателям бюджетные учреждения продемонстрируют заведомо более низкие результаты, чем, например, ФГУП, но не потому, что их потенциал ниже, а из-за действующих нормативно-правовых ограничений. Это в основном относится к показателям коммерциализации результатов исследований. Наконец, сам блок показателей коммерциализации не может адекватно отразить результативность работы НИИ и вузов, поскольку в условиях низкой востребованности результатов науки со стороны бизнеса эффективность инновационной деятельности научных организаций не может быть высокой.

Таким образом, пока недостатки предложенной методики оценки организаций преобладают над ее достоинствами, и логичной была бы доработка не только некоторых технических моментов и набора показателей, но пересмотр самих принципов и объектов оценки. Это позволило бы правительству точнее оценить истинный потенциал и эффективность работы государственных организаций, и затем оказывать целевую поддержку достаточно большой группе тех из них, кому для достижения высоких результатов не хватает каких-либо условий или ресурсов.

Данная инициатива подменила собой прошлогодние планы правительства по реализации программ развития НИИ⁸⁵, поскольку правительством было принято решение о том, что сначала надо провести инвентаризацию научных организаций и вузов, находящихся в государственной собственности, а потом уже разрабатывать программы их развития.

4.4.6. Интеграция науки и образования, создание сети исследовательских университетов

В 2008 г. завершилась реализация Инновационной образовательной программы (ИОП) в рамках национального проекта «Образование». Существенную бюджетную поддержку в течение двух лет получали 57 вузов. Несмотря на то что развитие науки в вузах и ее интеграция с образовательным процессом не являлись непосредственными целями ИОП, тем не менее научные исследования в вузах могли и должны были получить стимул к развитию, поскольку качество образования во многом зависит от уровня проводимых научных исследований. Проблема развития науки в вузах остается актуальной, она названа в качестве приоритета во всех стратегических документах правительства. За последние 10 лет доля профессорско-преподавательского состава, принимающего участие в научных исследованиях, снизилась с 38 до 17,7%; научную деятельность в настоящее время ведет только 45% российских вузов, и около 80% программ высшего образования не базируется на научной работе⁸⁶. При этом бюджетное финансирование вузовской науки остается на очень низком уровне.

⁸⁵ В конце 2007 г. появился проект постановления Правительства РФ «О мерах государственной поддержки в 2009–2011 годах научных организаций, реализующих программы развития в рамках приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации», однако в 2008 г. вся деятельность в этом направлении была заморожена.

⁸⁶ Гохберг Л., Китова Г., Кузнецова Т. Стратегия интеграционных процессов в сфере науки и образования // Вопросы экономики. 2008. № 7. С. 116.

Анализ задач университетов, сформулированных ими для реализации ИОП, свидетельствует о том, что было всего несколько вузов, которые четко определили для себя направления развития науки и интеграции ее с образованием – в форме конкретных целей, задач и подходов к их решению.

Суммируя результаты, можно выделить следующие подходы, которые использовали вузы – участники ИОП для развития научно-исследовательской деятельности:

- формирование комплексов нового уникального оборудования;
- создание новой инфраструктуры научных исследований;
- разработка и приобретение методик и программного обеспечения;
- использование механизмов дистанционного проведения исследований, включая online трансляции конференций, симпозиумов и других научных мероприятий;
- создание корпоративных структур с привлечением производственных и научно-исследовательских коллективов отрасли;
- развитие сотрудничества с отраслевыми и академическими научными организациями;
- выбор и реализация приоритетных направлений развития исследований с учетом федеральных приоритетов и региональных стратегий.

Как показывает анализ итогов реализации ИОП, основными факторами, способствовавшими развитию науки в вузах, были:

- 1) формирование гибких и интегрированных организационных структур, в том числе развитие инновационной инфраструктуры вузов;
- 2) развитие связей с бизнесом и другими работодателями;
- 3) покупка нового оборудования.

Одна из серьезных проблем в области развития связей с бизнесом состоит в том, что вузы – участники ИОП, являясь государственными учреждениями, ориентируются преимущественно на бюджетные средства, поэтому пытаются развивать те направления НИОКР, которые приоритетны для государства, в том числе с точки зрения объемов выделяемого финансирования. Так, практически каждый не гуманитарный вуз, участвовавший в опросе по итогам реализации ИОП, создал у себя какие-либо научно-инновационные структуры или развивал связи по направлению «нанотехнологии».

В то же время есть и проблема низкого уровня финансирования НИОКР бизнесом. Для изменения ситуации одного только стремления вузов к сотрудничеству недостаточно. Есть ряд законодательных проблем – в частности, одним из серьезных препятствий к увеличению количества заказов предприятий на проведение НИОКР стал ФЗ-94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Порядок проведения конкурсных процедур значительно увеличивает сроки выполнения научных исследований и разработок, в то время как заказчик требует сделать работу в короткие сроки.

Однако в целом связи развивались, и можно выделить ряд направлений совместных действий:

- 1) проведение совместных НИОКР в рамках гибких организационных структур, таких как совместные лаборатории, базовые кафедры, УНИК, ЦКП, НОЦ, учебно-научно-производственные объединения, технопарки;
- 2) создание творческих коллективов (проектных команд), работающих вне организационно оформленных структур;

3) организация семинаров и «круглых столов», популяризирующих научные исследования вузов;

4) обучение инновационному менеджменту, в том числе за счет сотрудничества с зарубежными организациями.

Вклад покупки нового оборудования в развитие научных исследований можно оценить как высокий. Обобщая, можно выделить следующие направления научной деятельности вузов, которые были усовершенствованы благодаря обновлению материальной и приборной базы исследований:

1) появление новых направлений научных исследований;

2) обеспечение возможности постановки новых экспериментальных задач или повышения качества уже проводимых прикладных работ;

3) развитие сотрудничества с академическими научными организациями и бизнесом, в частности, благодаря формированию ЦКП, предоставлению удаленного доступа к уникальному оборудованию, в том числе бизнес-партнеров;

4) рост результативности, оцениваемый по повышению публикационной активности в зарубежной научной периодике. Появление нового оборудования позволило проводить эксперименты и проверку научных гипотез более тщательно и достоверно, что, в свою очередь, повысило ценность результатов и возможность их опубликования за рубежом;

5) активизация научной работы студентов, в том числе за счет подключения их к международным проектам;

6) повышение качества обучения в аспирантуре и докторантуре, поскольку появилась возможность проводить сложные и дорогостоящие исследования, расширить их тематику и увеличить объемы.

В то же время покупка нового оборудования и начало его эксплуатации выявили ряд проблем, связанных с его освоением. Во-первых, многие вузы отметили, что в настоящее время ощущается недостаток персонала нужной квалификации для обслуживания научного оборудования. При этом в рамках ИОП средства на повышение квалификации обслуживающего персонала и на оплату привлечения сторонних специалистов не выделялись.

Во-вторых, стоимость ремонта является очень высокой после окончания гарантийного срока обслуживания оборудования, и пока не понятно, каким образом вузы будут изыскивать средства на эти цели.

Таким образом, как показывает анализ состояния научных исследований в вузах – участниках ИОП, выделение значительных бюджетных средств не гарантирует комплексного развития вуза. Несмотря на то что рассматриваемые вузы являются сильнейшими в стране и прошли жесткий конкурсный отбор для участия в ИОП, уровень развития в них научных исследований и состояние интеграции науки и образования очень разные. Причем следует отметить, что разность уровней прослеживается не только по количественным показателям результатов научных исследований, объемам финансирования НИОКР и степени интеграции, а через само понимание руководством вузов и лидерами проектов задач развития, проявляющееся в том, как формулируются стратегии, в том числе в области менеджмента научных проектов. Значительно более интенсивно наука и инновации в вузах могут развиваться в случае преобразования их в организационно-правовую форму автономного учреждения, однако пока такой переход

планируется только для избранных вузов (в том числе для федеральных университетов) и под достаточно ощутимым нажимом правительства.

ИОП стала первым шагом в реализации планов правительства по усилению и развитию науки в вузах. На 2009 г. запланировано присвоение на конкурсной основе 10–15 университетам статуса национального исследовательского сроком на 5 лет. В октябре 2008 г. президент РФ подписал Указ «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов» (от 7 октября 2008 г. № 1448), в соответствии с которым без проведения конкурса статус национального исследовательского университета получили два вуза – Московский инженерно-физический институт (МИФИ) и Государственный технологический университет «Московский институт стали и сплавов» (МИСиС). МИФИ становится ключевым университетом в атомной отрасли, для чего планирует включить в свой состав 24 филиала в различных регионах страны, а МИСиС – системообразующим вузом в области металлургии и материаловедения. Присвоение статуса сопровождается существенным дополнительным бюджетным финансированием, в том числе для покупки научного оборудования, и различными преференциями, включая обеспечение режима наибольшего благоприятствования в решении земельных и имущественных вопросов.

Новый проект правительства по созданию исследовательских университетов в значительной мере повторяет то, что уже было реализовано в рамках ИОП с точки зрения возможных направлений бюджетных расходов, хотя цели поддержки смещены в сторону именно научно-инновационной, а не образовательной деятельности. Цели присвоения статуса – обеспечение подготовки кадров для высокотехнологичных производств и развитие науки, в первую очередь прикладной, а также коммерциализация результатов исследований⁸⁷. Ожидается, что именно в исследовательские университеты захотят вернуться уехавшие когда-то российские ученые. Все это, в конечном счете, должно обеспечить через 10–15 лет вхождение национальных исследовательских университетов в список 500 ведущих университетов мира.

Предполагается, что выделенные исследовательским университетам средства можно будет расходовать, как и в случае ИОП, на укрепление материально-технической базы, покупку оборудования, переподготовку и повышение квалификации сотрудников. Новое направление расходов – возможность выделять гранты на научные исследования молодым ученым и преподавателям. Вузы также должны будут обеспечить 20%-ное внебюджетное софинансирование. Для развития науки в исследовательских университетах не предполагается объединять их с научными организациями, хотя альянсы вузов и научных организаций для выполнения конкретных исследовательских проектов будут приветствоваться.

Отбор вузов, претендующих на получение статуса, предполагается проводить в два этапа: на первом – будет оцениваться потенциал вуза в целом, по данным за последние 3 года, а на втором – уже будут рассматриваться собственно предложенные вузами программы развития. Такой подход должен способствовать тому, чтобы круг соискателей не был ограничен только 57 вузами – победителями ИОП. Вузы – участники ИОП научились работать по проектному методу, правильно писать заявки и отчеты и в этом смысле имеют явные конкурентные преимущества. Выбор вузов будет происхо-

⁸⁷ Университетам создают условия для саморазвития. 10.12.2008 г. http://www.strf.ru/material.aspx?d_no=17015&CatalogId=221&print=1

дить на основе 25–30 индикаторов, состав которых еще дорабатывается. Это значительно больше, чем число показателей, по которым в мире принято выделять исследовательские университеты из общего числа вузов (от страны к стране признаки исследовательских университетов варьируют, но, как правило, число критериев не превышает 5–9). В разрабатываемой системе показателей индикаторы объема и качества научных исследований занимают центральное место. Так, оценке будет подлежать кадровый потенциал вуза, в том числе наличие привлеченных ученых, научная инфраструктура, результативность научно-инновационной деятельности (доля преподавателей, занимающихся научной работой, показатели публикационной, патентной активности, количество научных лабораторий), а также международное и национальное признание, в том числе измеренное по доле иностранных студентов.

Проект по созданию исследовательских университетов является одним из приоритетов правительства, поскольку, по заявлениям министра образования и науки даже в случае секвестирования бюджета данная программа в 2009 г. будет запущена⁸⁸.

То, как на правительственном уровне понимается концепция исследовательских университетов, отличается от исследовательских университетов в странах Запада. Так, в США понятие исследовательского университета было введено в начале 70-х гг. в связи с разработкой классификации университетов и колледжей. В основу данной классификации были положены два параметра – количество выпускников с докторской степенью (PhD) и объем бюджетного финансирования научных исследований и разработок. По этим критериям было выделено 5 основных категорий университетов и колледжей, и первая группа (составляющая около 5% общего числа всех университетов и колледжей США) была названа «исследовательскими университетами с докторантурой». При этом официально принятого понятия исследовательского университета нет, эта категория выделяется по факту деятельности, в результате добровольного участия вузов в рейтингах. Однако у исследовательских университетов есть ряд присущих им свойств, отличающих их от всех остальных вузов. Самыми важными характеристиками исследовательских университетов являются:

- доля НИОКР в суммарном бюджете исследовательского университета составляет около 50%;
- доля аспирантов (к которым относят и магистров) выше доли студентов;
- в штате научного и преподавательского персонала 30–60% составляют приглашенные из-за рубежа специалисты.

Таким образом, предлагаемый российским правительством подход базируется на концепции дополнительных бюджетных вливаний в избранные на конкурсной основе вузы. Такой подход имеет право на существование, однако если стремиться к достижению параметров, характерных для исследовательских университетов мира, то помимо финансирования должен быть создан и скорректирован ряд условий, регулирующих работу университетов.

⁸⁸ Фурсенко А. Важный факт развития нацпроекта «Образование» – возможность создавать малые инновационные компании http://www.strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=17035

4.4.7. Работа инновационной инфраструктуры: институты развития

Инновационная активность бизнеса в области технологических инноваций оставалась относительно низкой: доля инновационно активных предприятий составляла менее 8,5%, что стало дальнейшим сокращением по сравнению с предшествующими годами⁸⁹. Снижение инновационной активности было характерно как для крупных, так и для малых предприятий. К концу года в связи с развернувшимся финансовым кризисом ситуация усугубилась: крупные компании, имеющие собственные исследовательские институты или подразделения, стали их сокращать. Так, компания «РУСАЛ» сократила персонал в своих научных подразделениях на 80%⁹⁰. Компания «Норильский никель» пока не сокращает находящиеся в ее структуре НИИ, однако урезает расходы на исследования и разработки. Такой же стратегии придерживаются ОАК, «СИБУР» и ряд других компаний.

Кризис также отразился на положении малых инновационных предприятий. Крупные и средние компании стали не только сворачивать собственные исследовательские подразделения, но и значительно снизили объемы аутсорсинга НИОКР, заказы на которые они размещали на малых наукоемких предприятиях. В свою очередь, банки приостановили кредитование малых наукоемких фирм, как наименее устойчивых в своем развитии⁹¹. Все это создало серьезную угрозу потери «критической массы» малых инновационных предприятий.

В связи с сокращением собственных средств на НИОКР бизнес стал больше ориентироваться на бюджетные средства. Так, на конкурсы по ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.», которые были объявлены в конце года, поступило по 5–10 заявок на проект вместо обычных двух⁹². В условиях ориентации бизнеса на бюджет одной из возможных мер поддержки малых фирм могло бы стать финансирование консорциумов, включающих НИИ/вузы, крупные предприятия и малые инновационные фирмы. Такой вид поддержки и малого бизнеса, его связей с крупными компаниями широко практикуется в развитых странах мира. В российских условиях, однако, есть риск того, что финансирование получат фиктивные малые фирмы, созданные исключительно для освоения бюджетных средств.

Важной тенденцией, усилившейся в последнее время, является ориентация компаний на имитационный стиль инноваций, т.е. основанных на заимствовании технологий, в основном зарубежных. Это, хотя и закладывает определенное отставание от передовых в научно-технологическом отношении стран, все же лучше, чем полное отсутствие инновационной деятельности. При этом в условиях экономического кризиса повышается вероятность импортозамещения, когда предприятия будут вынуждены переориентироваться на покупку отечественного оборудования и технологий. Это могло бы способствовать постепенному переходу от имитационной к инновационной модели развития. Однако у отечественных производителей современного оборудования и технологий возникают в связи с кризисом собственные проблемы. Многие виды отечест-

⁸⁹ Наука, технологии и инновации России-2008. Краткий статистический сборник. М.: ИПРАН РАН, 2008. С. 54.

⁹⁰ Компания «РУСАЛ» сокращает расходы на науку http://strf.ru/science.aspx?CatalogId=222&d_no=17095

⁹¹ Девальвация инноваций. http://www.strf.ru/innovation.aspx?CatalogId=223&d_no=17567

⁹² Поиск. № 52., 26.12.2008 г. С. 5.

венного оборудования создаются с использованием импортных комплектующих, стоимость которых в результате девальвации рубля сильно возросла. Поэтому ожидается свертывание ряда высокотехнологичных производств⁹³. Это должно сказаться и на состоянии материальной базы научных институтов – ее обновление в ближайшие год-два будет осложнено. Кроме того, для естественных наук кризис будет наиболее ощутимым, поскольку практически все реактивы и расходные материалы являются импортными. Базы для того, чтобы быстро развернуть их отечественное производство, нет.

Среди всех мер стимулирования инновационной активности и развития связей между наукой и бизнесом государство предпочитало в прошедшем году инициативы по поддержке инфраструктуры. Под инновационной инфраструктурой понимается как техническая инфраструктура (технопарки, инкубаторы, центры по продвижению технологий и т.п.), так и финансовые институты или институты развития (РВК, РОСНАНО, Фонд содействия, РФТР и др.).

Российская корпорация нанотехнологий (РОСНАНО) профинансировала к декабрю 2008 г. только 6 проектов, в то время как заявок поступило около 750⁹⁴.

Такие низкие результаты работы связаны с тем, что корпорация на протяжении года меняла приоритеты своей деятельности. В начале года из заявлений руководства корпорации следовало, что главная ее цель – получение прибыли, причем не от развития нанотехнологий, а от размещения на финансовых рынках временно свободных средств⁹⁵. В 2008 г. планировалось получить 5 млрд руб. прибыли благодаря размещению средств корпорации в 8 банках. При этом финансирование утвержденных проектов по развитию нанотехнологий разворачивалось очень медленно – на конец сентября 2008 г. ни один проект еще не финансировался из-за длительности процесса подготовки и подписания соглашений⁹⁶.

Приоритетом была выбрана поддержка крупных, амбициозных проектов с четко выстроенным бизнес-планом и промышленным производством в среднесрочной перспективе. Это сразу отсекло проекты, находящиеся на ранних стадиях, стартапы, многие исследовательские коллективы. При этом требования, предъявляемые к заявкам на проекты, не прозрачны, процедуры их отбора не ясны, а внешнего контроля за деятельностью корпорации практически нет. Тем не менее в развитие нанотехнологий правительством уже ассигнованы значительные средства, объем которых превышает показатели для ряда стран-лидеров в этой сфере (табл. 25).

С назначением нового генерального директора А. Чубайса приоритеты сместились – по крайней мере, в официальных заявлениях. Новый глава корпорации заявил, что основная задача РОСНАНО – не извлечение прибыли, а создание максимума производств в России⁹⁷. При этом был также провозглашен курс на повышение открытости

⁹³ Девальвация инноваций. http://www.stfr.ru/innovation.aspx?CatalogId=223&d_no=17567

⁹⁴ РОСНАНО за 8 лет планирует инвестировать в развитие производства в сфере наноиндустрии 24 млрд руб. http://stfr.ru/material.aspx?d_no=16882&CatalogId=222&print=1

⁹⁵ Наноскоп. № 2. 29 февраля 2008 г. С. 7.

⁹⁶ Наноскоп. № 9. 26 сентября 2008 г. С. 7.

⁹⁷ РОСНАНО за 8 лет планирует инвестировать в развитие производства в сфере наноиндустрии 24 млрд руб. http://stfr.ru/material.aspx?d_no=16882&CatalogId=222&print=1

работы корпорации⁹⁸. Новый курс больше соответствует изначальной идее создания корпорации как института развития.

Таблица 25

Сравнительные инвестиции в нанотехнологии по ряду стран мира (2008 г.)

Страна	Млрд долл., текущие цены	Млрд долл. по паритету покупательной способности
Россия	1,00	2,107
Китай	0,51	2,034
США	1,821	1,821
Япония	1,128	995

Источник: Отчет о перспективах нанотехнологий-2008. Информационная компания Cientifica. http://stfr.ru/material.aspx?d_no=16882&CatalogId=222&print=1

Работа венчурных фондов с государственным участием (РВК и «Росинфокоминвест») практически не развивалась. Это объясняется рядом проблем: законодательство, вводящее новые формы создания венчурных фондов, так и не было принято⁹⁹, участие зарубежных финансовых институтов в деятельности венчурных фондов ограничено отсутствием налоговых стимулов. Одновременно внешний стратегический аудит компаний отсутствовал. В итоге «Росинфокоминвест» даже не приступал к формальному отбору проектов, а РВК приняла участие в формировании только одного венчурного фонда – «ВТБ – Фонд венчурный». Данный фонд на середину 2008 г. рассмотрел около 400 заявок на проекты и утвердил к финансированию 16 проектов¹⁰⁰. В июне 2008 г. завершился второй конкурс РВК на выбор управляющих компаний, где были определены пять победителей.

В планах РВК – поддержка стартующих компаний, однако пока она ориентирована на поддержку компаний с ежегодным оборотом до 150 млн руб. на момент первого приобретения их ценных бумаг. Такие компании необязательно являются стартующими, а могут представлять собой зрелые фирмы с указанным оборотом. Та же проблема есть и у «Росинфокоминвеста», который был создан в виде фонда смешанных инвестиций, поэтому должен инвестировать преимущественно в компании, котирующиеся на биржах РТС и ММВБ. Старт-апы, как правило, создаются в форме ООО, которые фонды смешанных инвестиций не могут финансировать.

Фонд содействвал развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере реализовывал свои обычные инициативы. РФТР был более пассивным, однако для этих двух фондов назрела необходимость более активного участия в стимулировании связей между научными организациями, вузами и малыми компаниями (в случае Фонда содействия), либо промышленностью (РФТР). Пока деятельность этих организаций не стимулирует спрос на инновации со стороны средних или крупных компаний.

Таким образом, недостатки действующих институтов развития – это, во-первых, малая поддержка рискованных проектов или даже ее отсутствие, ориентация на зрелые

⁹⁸ Чубайс А. Для решения задачи по созданию в РФ наноиндустрии нужно вовлечение серьезных частных ресурсов. http://www.stfr.ru/science.aspx?CatalogId=222&d_no=16941

⁹⁹ Эта проблема подробно обсуждалась еще год назад. См.: Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: ИЭПП, 2008. С. 464.

¹⁰⁰ Итоги совместной работы РВК и венчурного бизнеса группы ВТБ – «ВТБ-Фонд венчурный» отчитался за первый год деятельности. 23.09.2008 г. <http://www.rusventure.ru/press-service/news/detail.php?ID=79>

компания и, таким образом, подмена частных инвестиций государственными, что является «провалом государства», а не ликвидацией «провалов рынка». Во-вторых, финансовая инфраструктура не способствует развитию связей между наукой, малым и крупным бизнесом. При выделении финансирования фактор наличия связей не является приоритетным, поэтому не принимается во внимание.

Ранние стадии развития компаний во всем мире финансируются не только фондами, но и бизнес-ангелами. Бизнес-ангелы (физические и юридические лица) вкладывают средства в инновационные компании на «посевной» и начальной стадиях развития. В России было создано первое содружество бизнес-ангелов, которое объединяет индивидуальных и институциональных инвесторов¹⁰¹ и пока включает около 100 бизнес-ангелов, в основном юридических лиц. Для сравнения: в США насчитывается более 225 тысяч бизнес-ангелов. Масштабы деятельности российских бизнес-ангелов также пока очень скромные: Содружеством было рассмотрено около 500 заявок на финансирование, а проинвестировано только около 10 проектов. В условиях кризиса активность бизнес-ангелов вряд ли будет возрастать.

* * *

В рассматриваемый период институциональная структура науки практически не претерпела изменений, наука и сфера технологических инноваций продолжали функционировать в какой-то мере автономно от экономического развития страны. Определенная независимость в развитии науки, безусловно, необходима, особенно когда это касается сферы фундаментальных исследований, однако важен баланс между автономией и включенностью в экономическую систему, который в настоящее время отсутствует.

Анализ происходивших в науке и инновационной сфере изменений позволяет сделать вывод о том, что при оптимистичном дальнейшем развитии правительственных инициатив 2008 г. можно рассматривать как переходный период, когда шла подготовка серьезных решений в области кадровой, финансовой и инновационной политики. При пессимистичном взгляде происшедшее можно трактовать как стагнацию, поскольку многие важные вопросы, включая законодательные акты, обсуждались, но принятие многих решений было отложено. При этом эффект от реализации прежних решений был минимальный, если не отрицательный (результативность работы институтов развития, инновационной инфраструктуры). Следует отметить, что в условиях развернувшегося финансового кризиса роль государства возрастает, однако это не означает усиления прямого вмешательства. Возрастает значение регулирующей роли государства, обеспечивающего взаимодействие науки, бизнеса, технологических посредников, системы образования. Пока, однако, наблюдается обратная тенденция – усиление прямого участия государства в виде концентрации внимания на работе госкорпораций, участия в масштабных проектах по формированию инфраструктуры. При этом государственное регулирование несистемно, многие решения являются ситуативными, что делает научную и инновационную политику непоследовательной и лишенной, по сути, реальных стратегических ориентиров.

¹⁰¹ http://www.strf.ru/innovation.aspx?CatalogId=223&d_no=14481

Раздел 5. Институциональные проблемы

5.1. Имущественная политика в условиях финансового кризиса

5.1.1. Общий процесс перераспределения собственности

Даже на уровне весьма поверхностных умозаключений очевидным является тот факт, что финансовый кризис, начавшийся в 2008 г., ведет к заметной интенсификации нескольких связанных между собой процессов в сфере имущественных отношений. Прежде всего, новый импульс получает *общий процесс перераспределения собственности* в масштабах российской экономики, как это было и после кризиса 1997–1998 гг.

Общие оценки итогов развития рынка слияний и поглощений в 2008 г. весьма похожи: падение по сравнению с 2007 г., причем впервые после длительного периода стабильного роста в течение 2002–2007 гг. Абсолютные оценки снижения емкости рынка различаются в зависимости от применяемых методик: на 36% со 120–122 млрд долл. до 77,5 млрд долл. (если учитывать сделки от 5 млн долл. – M&A Intelligence), на 9% до 120 млрд долл., из которых почти 100 млрд пришлось на покупку российских активов (если учитывать все сделки – Ernst&Young)¹.

Гораздо более противоречивы оценки перспектив этого рынка в 2009 г. В целом предполагается дальнейшее сокращение емкости рынка (до 60% от уровня 2008 г.), однако прогнозы в отношении качественных тенденций весьма различны (от дальнейшего сжатия рынка в силу проблем с оборотным капиталом и доступом к внешнему финансированию до активизации рынка с середины 2009 г. за счет скупки проблемных активов и компаний). В действительности очевидно, что при общем спаде на рынке слияний и поглощений в условиях финансового кризиса этот канал остается «рабочим» прежде всего для тех хозяйственных субъектов, которые сохранили ликвидность и смогли воспользоваться этим для приобретения обесценивающихся активов (с мая 2008 г. по февраль 2009 г. капитализация российского фондового рынка упала в 4 раза – с 1,5 трлн до 370 млрд долл.).

Одновременно активизируется деятельность инсайдеров (прежде всего крупных акционеров и менеджеров, что в российской модели чаще всего тождественно). По имеющимся данным о динамике сделок акционеров 500 крупнейших публичных компаний, во второй половине 2008 г. резко сократилось количество сделок по продаже менеджментом пакетов акций своих компаний. Напротив, отмечается рост числа сделок, в которых инсайдеры выступали покупателями акций своей компании, причем даже в тех случаях, когда в предыдущие периоды неоднократно выступали в качестве продавцов². С определенными оговорками такая же политика, как будет показано ниже, стала характерной в условиях кризиса и для государства.

¹ Здесь и далее при анализе тех или иных процессов в корпоративном секторе и мер государственной антикризисной поддержки используются данные и материалы, размещенные на официальных интернет-сайтах ведущих информационных агентств и периодических изданий (издательских домов) за 2008–2009 гг. (в частности, www.vedomosti.ru, www.kommersant.ru, www.ma-journal.ru и др.).

² Впрочем, это неудивительно в условиях кризиса, особенно для проблемных компаний, когда капитализация, например, «РБК Информационные Системы» за год упала в РТС в 21 раз. См.: Поглощения по велению // Деньги. 26 января 2009 г. № 3.

Хотя статистические данные отсутствуют (прежде всего в силу закрытости такого рода информации), значимым каналом перераспределения активов (в том числе зарубежных) уже в 2008 г. могли стать принудительные продажи заложенных под банковское кредитование ценных бумаг (margin calls) российских компаний. Среди проблемных осенью 2008 г. оказались акции компаний Magna (Канада) и Hochtief (Германия), заложенные по кредитам «Баззла» (реализованы кредиторами), а также доля группы О. Дерипаски в Strabag, компании X5 Retail Group, «Вымпелком» (депозитарные расписки были заложены под кредиты Альфа-банка), «Роснефть», «Норильский никель» (25% заложено по кредитам «Русала»), «ЛУКОЙЛ», «Связьинвест», «СТС Медиа» (акции отданы в залог по кредитам Альфа-банка), АФК «Система» (в залоге ценные бумаги компании «Система-Галс» и башкирские нефтяные активы), «Вимм-Билль-Данн», «Седьмой континент», «НОВАТЭК» и др.³ Существует также множество кредитных соглашений, залогом по которым являются миноритарные пакеты крупнейших российских компаний с участием государства, однако (в силу сохранения у государства контрольного пакета) переход прав собственности является вполне возможным (например, переход ADR и акций ОАО «Газпром» в размере 0,77% уставного капитала от Vostok Gas к Deutsche Bank).

Большинству компаний удалось тем не менее пока удержать свои активы. Одной из особенностей российского кредитного рынка является доминирование российских банков в корпоративном кредитном портфеле (в сентябре 2008 г. – 92,7% при общем объеме кредитного портфеля российских банков в нефинансовый сектор 11,8 трлн руб.), однако практика margin calls не является для них характерной. Сбербанк РФ, являясь крупнейшим кредитором нефинансового сектора (более 1/3 совокупного кредитного портфеля), по имеющимся данным, пока не практикует такую возможность. ВТБ стал пока одним из немногих крупнейших российских кредиторов (около 10% кредитного портфеля), который на практике применил этот механизм⁴. Некоторые компании (например, «Норильский никель», МТС) еще летом выкупали свои акции на открытом рынке, хотя при продолжающемся падении рынка эта мера не могла сработать полноценно⁵.

По оценкам агентства Fitch Ratings, в IV квартале 2008 г. корпоративный сектор выплатил по внешним долгам 36 млрд долл., при этом 55% внешних кредитов было пролонгировано, включая обремененные требованиями margin calls. В 2009 г. для выплат по корпоративным долгам предстоит аккумулировать около 140 млрд долл.

Переход активов может быть обусловлен также начавшимися в 2008 г. дефолтами по долговым корпоративным обязательствам. К началу ноября 2008 г. совокупная сумма эмиссий, по которым возникли дефолты, составляла около 30 млрд руб.

К началу 2009 г. стали известны прецеденты урегулирования долговых обязательств за счет передачи активов банку-кредитору (прежде всего в сфере строительства, ритейла, розничных услуг мобильной связи, производства продуктов

³ См.: Секрет фирмы. 24 ноября 2008 г. № 46.

⁴ См.: Слияния и поглощения. 2008. № 12. С. 10–16.

⁵ Безусловный интерес вызывает получение осенью 2008 г. компанией «ДОН-строй», которая специализируется на «элитной недвижимости», кредитных линий в ВТБ на сумму 0,5 млрд долл. при том, что государственная поддержка (федеральная и московская) была, вполне очевидно, обещана лишь застройщикам эконо-класса.

питания и др.). В январе 2009 г. отмечен также случай передачи в счет долга нефтегазоконденсатных месторождений (Urals Energy в счет долга Сбербанку). Среди получателей активов можно указать также ВТБ, Альфа-банк, Юникредитбанк, банк «ТРАСТ» и некоторые другие. Вполне вероятным является последующее выставление полученных активов на продажу (в силу элементарного несоответствия приобретений профилю банковской деятельности, отсутствия специалистов и т.д.), что работает на интенсификацию рынка корпоративного контроля.

5.1.2. Внешний корпоративный долг и новый этап государственной экспансии

Специфической чертой нынешнего кризиса (в отличие от кризиса 1997–1998 гг.) является *активное участие государства* и контролируемых им хозяйственных субъектов в процессе перераспределения собственности. Более того, современная ситуация становится фактически зеркальной по отношению к ставшему уже легендарным периоду залоговых аукционов (ноябрь – декабрь 1995 г.), когда правительство, получая частные финансовые средства для пополнения бюджета, для обеспечения исполнения своих обязательств предоставило в залог акции 12 крупных (стратегических) российских предприятий. В их числе, в частности, были пакеты акций компаний «ЮКОС», «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз», «Сибнефть», «Норильский никель», «Новолипецкий металлургический комбинат» и др., но ни в одном случае подобный псевдокредит так и не был возвращен, что означало фактическую приватизацию этих пакетов акций по многократно заниженным ценам, согласно подавляющему большинству оценок.

Осенью 2008 г. роли диаметрально поменялись: из публично заявленных соображений «экономической безопасности» государство проявило готовность рефинансировать те внешние займы госкомпаний и частного сектора, невыполнение обязательств по которым способно повлечь за собой утрату национального контроля (со стороны государства или национального капитала) за стратегическими активами. Это означает, в частности, что объектами потенциальной *фактической национализации* могут стать не только ценные бумаги компаний государственного сектора в строгом смысле слова (с участием государства в капитале более 50%), но и стратегические – при всей неопределенности этого термина в российском правовом поле – компании частного сектора.

Еще в 2006 г. в работах ИЭПП отмечалось⁶, что дальнейшие перспективы развития компаний с государственным участием, ставших «ядром» госэкспансии, будут определяться в том числе их *способностью к погашению взятых кредитов* в зависимости от конъюнктуры мировых цен на энергоносители. Наиболее пессимистичный прогноз базировался на ощутимом падении цен на энергоносители, от которых в значительной степени зависит бизнес крупнейших государственных компаний-заемщиков. Отмечалось, что при падении цен на нефть доступ к финансовым ресурсам на внешних рынках для рефинансирования накопленной задолженности сократится и в результате увеличится цена обслуживания привлеченных кредитов. В этой ситуации прогнозировались отток краткосрочного иностранного капитала,

⁶ См.: Российская экономика в 2005 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2006; а также: Интервью Е. Гайдара // Эксперт. 2006. № 3. С. 6.

падение фондового рынка и тяжелые проблемы банковской системы, связанные с сокращением ликвидности.

В 2000–2005 гг. внешний долг российских государственных компаний увеличился многократно: в 2000 г. – 570 млн долл., в 2002 г. – 12 млрд долл., в 2005 г. – 28 млрд долл., т.е., по оценкам, от 30 до 40% общего объема внешнего корпоративного долга России. В частности, в 2005 г. внешние займы Сбербанка, Внешторгбанка, Внешэкономбанка и Россельхозбанка составили около 6,45 млрд долл. (около 36% средств, привлеченных российским банковским сектором). Совокупный объем займов «Газпрома», «Роснефти», «Совкомфлота», ОАО «РЖД», «Транснефти» и «АЛРОСА» достиг 28,2 млрд долл. Для 2006 г. стал характерен новый виток увеличения задолженности: внешняя задолженность нефинансовых компаний и коммерческих банков составила соответственно 135,4 и 78,5 млрд долл. (при доле госкомпаний, по оценкам, свыше 50% внешнего корпоративного долга России).

К 1 июля 2008 г., по данным Банка России, общий внешний долг российских компаний, банков и органов государственного управления достиг 527,1 млрд долл. (увеличение только за II квартал 2008 г. составило почти 50 млрд долл.). При этом на долю внешнего долга финансовых организаций пришлось 191,3 млрд долл. (рост долга за квартал – более 21 млрд долл.). Долг нефинансовых компаний без учета долговых обязательств перед прямыми инвесторами составил 263 млрд долл. (рост долга за квартал – почти 25 млрд долл.). Государственный внешний долг России на 1 июля 2008 г. был равен примерно 41 млрд долл. По оценкам, на долги государственных компаний и банков (например, «Газпром» – всего около 60 млрд долл., «Роснефть» – всего около 26 млрд, ВТБ – 11,4 млрд к выплате до конца 2009 г.) приходится в настоящее время около 50–60% всего внешнего корпоративного долга России⁷.

По общепринятым формальным признакам (соотношение объема долга и текущей прибыли компании) крупнейшие российские заемщики не достигли критического «порога». Тем не менее различные меры регулирования (ограничения) внешней

⁷ Оценка инвестиционной компании «АТОН»: внешний долг России прирастает долгами госкомпаний, www.svobodanews.ru, 5 октября 2007 г. Необходимо отметить тем не менее, что при оценке внешнего долга именно государственных компаний существуют определенные трудности: во-первых, в силу элементарного отсутствия сводных реестров (по крайней мере, публичных); во-вторых, существуют методологические неясности. Соответствующая статистика Центрального банка по внешнему долгу (детализированное аналитическое представление за 2008 г., см.: www.cbr.ru/statistics) учитывает внешний долг раздельно по государственному и частному секторам, причем в состав государственного сектора включены только те банки и нефинансовые предприятия, «в которых органы государственного управления и денежно-кредитного регулирования напрямую или опосредованно владеют 50% и более участия в капитале или контролируют их иным способом». Все прочие государственные (смешанные по форме собственности) компании, по всей видимости, относятся к частному сектору. Если допустить, что все основные «должники» с долей участия государства свыше 50% относятся в статистике Центрального банка к государственному сектору, то совокупная цифра внешнего корпоративного долга госкомпаний и банков оказывается заметно меньше общепринятой экспертной (141,9 млрд долл., или 34,7% совокупного внешнего долга банков и компаний государственного и частного секторов на 1 апреля 2008 г.). Отметим, что долг только двух «нефинансовых предприятий», прямо подпадающих под определение Центрального банка, – «Газпрома» и «Роснефти» (в сумме около 86 млрд долл.) – уже заметно превышает общую сумму долга нефинансовых предприятий в рамках «государственного сектора» (74,5 млрд долл.). В-третьих, имеет место по сути «двойной счет», поскольку, по оценкам, часть средств, учитываемых Центральным банком в качестве внешнего долга, представляет собой внутренние кредиты в рамках групп (холдингов), по своему экономическому содержанию не имеющие отношения к внешнему долгу.

задолженности госкомпаний обсуждались неоднократно начиная с 2005 г. С точки зрения Минфина, государство должно нести определенную ответственность за деятельность таких компаний путем выработки единых подходов к внешним и внутренним займам государственных компаний. Внешние займы не следует запрещать в принципе, однако они должны быть ограничены количественно и по возможности заменяться заимствованиями на внутреннем финансовом рынке⁸. Определенные надежды возлагались на представителей государства в советах директоров. Поскольку вопрос о привлечении заемных средств тесно связан с пропорциями распределения чистой прибыли компаний (выплаты дивидендов акционерам, включая государство), готовились документы по созданию единой системы заимствований и единой дивидендной политики. *В целом к середине 2008 г. какая-либо регламентация и унификация указанных процессов так и не была осуществлена.* Кроме того, административное ограничение доступа госкомпаний к зарубежным источникам долгового финансирования вряд ли можно рассматривать как эффективный антиинфляционный механизм. Проблема внешних заимствований госхолдингов должна решаться в другой плоскости – определение их места в системе государственных приоритетов, прозрачность финансовых потоков, эффективное управление профильными активами.

Как известно, существенная часть задолженности ведущих госкомпаний была связана с операциями на рынке корпоративного контроля в 2005–2007 гг. Иными словами, значительная доля привлеченных средств не пошла на развитие существующего бизнеса, а была связана с процессом нового перераспределения собственности – со скупкой активов, с изменением структуры акционерного капитала и пр. В отличие от силового передела прошлых лет (пример – «дело «ЮКОСа»), новая его фаза, лидерами которой выступают госкомпании и ряд компаний, располагающих политической поддержкой государства, носит рыночно-силовой характер. Активы продаются не вполне добровольно, но по цене, близкой к рыночной (достаточно упомянуть историю приобретения 50%-й доли в проекте «Сахалин-2»). В результате процесс перехода к государственно-капиталистической модели экономики способствует росту рынка и привлечению инвестиций. В условиях высокой ликвидности и благоприятной макроэкономической ситуации госкомпании активно привлекают кредитные ресурсы для покупки новых активов, что ведет к росту их капитализации⁹.

Хотя формально государство не отвечает по долгам компаний смешанного сектора, тем не менее их долги де-факто оцениваются как суверенные. Более того, для инвесторов вложение средств в них становится источником практически гарантированной доходности, поскольку государство демонстрирует решимость оказывать этим компаниям поддержку – как силовую и политическую, так и в сфере государственного регулирования (программа повышения цен на газ для внутренних потребителей). Это и предопределяет чрезвычайную популярность российских акций у офшорных хедж-фондов, для которых *ухудшение институциональной среды (прежде всего политика «двойного стандарта») в России оборачивается дополнительными*

⁸ РИА «Новости». 2005. 8 декабря.

⁹ См. также: Абрамов А., Радыгин А., Рогов К. Модель развития: Ловушка госкапитализма // Ведомости. 2007. 9 апреля. С. А 4.

прибылями. В то же время иностранные банки охотно кредитуют под низкий процент покупку госкомпаниями все новых активов (отметим заметный рост задолженности негосударственных заемщиков во II квартале 2008 г., т.е. уже в условиях мирового финансового кризиса).

Очевидно, что такая модель роста рынка является во многом спекулятивной, так как не связана с вложением значительного капитала в производство¹⁰ и возможна лишь в условиях притока средств на развивающиеся рынки, а также роста выручки компаний за счет повышения цен на их продукцию и перераспределения активов в их пользу. Кроме того, такой спекулятивный рост рынка скрывает реальные проблемы и диспропорции экономики, связанные с ухудшением (по мере экспансии государства в хозяйственную сферу) институциональной среды. Напомним, что в середине 2008 г. 10 наиболее капитализированных компаний обеспечивали 66% капитализации рынка, причем 50% капитализации приходилось на сектор добычи и переработки нефти и газа¹¹. Огромная часть притока средств оказывается связана с узким сектором компаний-лидеров, получающих политическую поддержку, в то время как перераспределение инвестиций в экономике в целом сдерживается недостатками институциональной среды.

Такая модель со всей очевидностью *проецируется и на ситуацию финансового кризиса 2008–2009 гг.*, когда обсуждаются меры экстренной поддержки российских компаний и банков.

5.1.3. Антикризисные меры в контексте расширения госсектора

В общем пакете антикризисных мер, принятых органами государственной власти РФ уже в сентябре – октябре 2008 г., применительно к проблемам расширения госсектора следует указать несколько направлений.

1. *Кредиты государства на обслуживание зарубежных займов* российских компаний и банков (первоначально – 50 млрд долл. в 2008 г.).

По имеющимся данным¹², в IV квартале 2008 г. сумма платежей российских компаний по внешним долгам оценивалась в 47,5 млрд долл., в 2009 г. – 115,7 млрд долл., а с учетом пролонгации части выплат 2008 г. – около 140 млрд долл. Размещаемых Центральным банком во «Внешэкономбанке – Банке развития» депозитов (50 млрд долл.) было достаточно для кредитования компаний под выплаты 2008 г. Вместе с тем, и это вполне оправданно, условия предоставления кредитов

¹⁰ По оценке А.Е. Абрамова (на основе данных фондовых бирж и Росстата), всего за период с 2005 г. по 1-е полугодие 2008 г. доля инвестиций от эмиссии корпоративных облигаций, направляемых в основной капитал, колебалась в диапазоне от 0,4 до 2,2%. Лишь незначительно лучше была ситуация с использованием средств, привлекаемых компаниями и банками в процессе IPO. В наиболее удачном с точки зрения объема IPO 2007 г. из 33 млрд долл., полученных от первичных и вторичных размещений акций, лишь 3,6 млрд долл., или 10,9%, пошли на прирост реального капитала.

¹¹ Российский фондовый рынок. Первое полугодие 2008 г. НАУФОР, Московская школа управления СКОЛКОВО, 2008.

¹² Для более детальной справочной информации, включая подробные схемы и графики государственных антикризисных «инъекций», достаточно обратиться к официальным интернет-сайтам ведущих информационных агентств и периодических изданий за октябрь 2008 г. (в частности, www.vedomosti.ru, www.kommersant.ru, www.expert.ru и др.).

оцениваются как исключительно жесткие (вплоть до таких характеристик, как «временная национализация»): залог ценных бумаг, залог экспортной выручки, безакцептное списание средств с любых счетов заемщика для погашения кредита, включение представителей банка в органы управления заемщика, согласование с банком привлечения других займов и сделок по продаже активов свыше 10% стоимости компании, обеспечение, аналогичное обеспечению по зарубежному кредиту, и др. При этом за ВЭБом остается беспрецедентное право самостоятельно принимать решения касательно фактически любого увеличения залога, а также выбора между возможностью погашения долга или его «закрытия» имеющимся залогом.

К середине октября 2008 г. поступили заявки на рефинансирование от «Роснефти», ВТБ, «Газпромнефти», ТНК-ВР, «ЛУКОЙЛа», UC Rusal, АФК «Система», «Северстали», «Мечела» и др. При минимальном установленном размере рефинансирования в 100 млн долл. (согласно Меморандуму о финансовой политике банка) речь шла действительно только о крупнейших компаниях и банках. ОАО «Газпром», заявив первоначально об отсутствии проблем с соответствующими платежами, по всей видимости, может оказаться среди претендентов на государственные средства, однако – в силу «эксклюзивности» компании, с точки зрения российских властей, – схема и условия рефинансирования будут отличаться от общепринятых.

2. *Прямая («антикризисная») интервенция государства на фондовом рынке (по 175 млрд руб. в 2008 и 2009 гг.).*

В середине октября 2008 г. было также принято решение о выделении средств из Фонда национального благосостояния на приобретение акций российских компаний (350 млрд руб. на 2008–2009 гг.). В настоящее время не существует никаких официальных данных об уже произведенных интервенциях, о точных размерах вложенных средств и приобретенных пакетов акций, о бенефициарах. Как минимум, можно задаться вполне прикладными вопросами о *целесообразности монополизации практически всех операций* во «Внешэкономбанке – Банке развития», о процедурах выбора операторов (профессиональных посредников) по сделкам, которые осуществлены или будут осуществляться в дальнейшем, в том числе касательно условий комиссии.

Один из вполне резонных вопросов, который возникает в связи с такого рода активностью ВЭБа, касается источника выделенных для интервенций денег. Как известно, одной из ключевых задач формирования Фонда национального благосостояния в идеале являлось финансирование пенсионной реформы. Вполне рационально было бы в условиях кризиса передавать приобретенные за счет ФНБ на открытом рынке пакеты акций именно в Пенсионный фонд (или содержательный аналог) под обеспечение в будущем (на стадии роста капитализации) пенсионных выплат. Куда и кому в рамках существующей непрозрачной схемы будут переданы пакеты, приобретенные ВЭБом в 2008 г. и, возможно, в 2009–2010 гг., неизвестно.

Не менее значимым является вопрос о *прозрачных критериях целесообразности каждой из таких сделок и их публичном контроле*. Согласно постановлению Правительства РФ от 15 октября 2008 г. до 80% средств Фонда национального благосостояния управляющее им Министерство финансов РФ имеет право направлять в

акции и облигации, в том числе до 50%¹³ в те акции, которые имеют листинг ММВБ и РТС или включены в индексы MSCI World Index и FTSE All-World Index, и в фонды, которые осуществляют соответствующие инвестиции.

Если судить только по косвенной информации, такие инъекции начались лишь 17 октября 2008 г. в отношении акций «Газпрома», «Роснефти» и Сбербанка, а также, по имеющимся данным, «ЛУКОЙЛа». Если оставить в стороне общие теоретические соображения о близкой к нулю эффективности использования бюджетных средств для стабилизации фондового рынка в условиях кризиса¹⁴, остается только зафиксировать имеющиеся экспертные оценки об отсутствии общей стратегии интервенций, опыта реализации антикризисных мер и разнонаправленности конъюнктурных трендов рынка в отношении даже узкого круга ведущих компаний-эмитентов.

По всей видимости, речь шла о трех возможных направлениях: о выборочном противодействии *margin calls*, о приобретении тех или иных проблемных активов и о попытках корректировки рынка по отдельным эмитентам, «интересным» государству. Особенно острой в этом контексте становится проблема инсайдерской торговли и, если смотреть шире, общая политика в отношении любого рода финансовых злоупотреблений (расхищения средств).

По данным ВЭБа, к концу ноября 2008 г. на счет казначейства банка поступило 115 млрд руб. (из средств Фонда национального благосостояния). 85 млрд руб. было израсходовано «на поддержку финансового рынка». Средства направлялись «на приобретение акций и корпоративных облигаций первоклассных российских эмитентов», а действия по данным операциям «в рабочем порядке согласовывались с Минфином»¹⁵. Хотя нет никаких более поздних данных о такого рода интервенциях, в феврале 2009 г. рассматривался вопрос об участии в этой схеме также и ВТБ.

3. В октябре 2008 г. в качестве одной из крайних мер поддержки рассматривался такой вариант, как *приобретение привилегированных акций и конвертируемых облигаций* (новых эмиссий) интересующих государство эмитентов. Данный инструментарий достаточно стандартен и уже использовался в целом ряде стран (Великобритания, Швейцария) для поддержки проблемных банковских групп. Кроме того, его использование не ставит перед государством задач оперативного управления при прямом «вхождении» в акционерный капитал.

К концу февраля 2009 г. какие-либо данные по выделенным на эти цели финансовым ресурсам и по имевшим место прецедентам отсутствуют. Тем не менее подобные предложения поступали, например, в конце января 2009 г. от ОК «Русал» (конвертация в привилегированные акции долга компании перед государственными банками в размере 6 млрд долл., залогом которого являются в том числе принадлежащие «Русалу» 25% акций ГМК «Норильский никель»).

В начале 2009 г., по всей видимости, *политика поддержки претерпела существенные изменения* – в рамках общего смещения акцентов от осенних 2008 г.

¹³ То есть в пределах 45–50 млрд долл. при размере фонда на середину октября 2008 г.

¹⁴ По оценкам, за неделю 17–24 октября 2008 г. было израсходовано не менее 1 млрд долл., однако падение курсов акций поддерживаемых таким образом эмитентов продолжалось (от 15 до 33%). Это означает как минимум прямые потери государственных средств, хотя в краткосрочном периоде падение курсов было бы более существенным при отсутствии государственных интервенций.

¹⁵ Коммерсант. 2008. 12 декабря.

заявлений в духе «денег хватит на всех» к более взвешенной стратегии сохранения резервов до 2010–2011 гг., отказа от массовой поддержки компаний в пользу селективной, опоры на крупнейшие госбанки.

Во-первых, по линии указанной выше программы рефинансирования внешних займов корпоративного сектора в ВЭБ поступило около 100 заявок на общую сумму около 75 млрд долл. Тем не менее программа была закрыта, когда ее расходы составили 11 млрд долл. Среди получателей оказались «Роснефть» (800 млн долл.), UC Rusal (4,5 млрд долл.), «Вымпелком», «ЕврАЗ» и некоторые другие. С одной стороны, реализация программы признана нецелесообразной в силу накопления большинством потенциальных участников достаточных валютных ресурсов для самостоятельного решения проблем с кредиторами (около 85 млрд долл. к февралю 2009 г., что, по оценкам правительства, достаточно для расчета по кредитам в 2009 г.¹⁶). С другой стороны, условия предоставления такого рода кредитов оказались, по всей видимости, слишком жесткими для заявителей (что свидетельствует, впрочем, также и о наличии скрытых внутренних ресурсов компаний для решения своих финансовых проблем – без ужесточения госконтроля).

Тем не менее даже по выделенным кредитам следует отметить, что прозрачная публичная информация, касающаяся критериев выбора именно этих субъектов для государственной поддержки, фактически отсутствует. Нет также никакой ясности в том, как ВЭБ намерен распорядиться полученными в залог пакетами по истечении года (максимальный срок кредитования).

Во-вторых, уже в октябре 2008 г. предполагалось выделение 450 млрд руб. из Фонда национального благосостояния для размещения на депозитах во «Внешэкономбанке – Банке развития» с последующим направлением 225 млрд руб. в банковскую систему на софинансирование увеличения капитала (к февралю 2009 г. частными банками выбрано 17 млрд руб.). Тем не менее политика массового вливания средств в банковскую систему (к середине февраля 2009 г. – около 3,4 трлн руб., в том числе 1,9 трлн руб. – долг банков Банку России по необеспеченным кредитам¹⁷) не привела к возобновлению массового банковского кредитования промышленности. Напротив, по имеющимся оценкам, совокупный кредитный ресурс, запрошенный российскими предприятиями у государства, составил около 3,5 трлн руб. при том, что в декабре 2008 г. в бюджет России на 2009 г. было заложено 325 млрд руб. на антикризисные меры и 300 млрд руб. (включая 100 млрд на ОПК) для обеспечения государственных гарантий¹⁸.

Это обусловило, в частности, поиск новых путей поддержки государством тех или иных предприятий реального сектора.

Заявленная в 2009 г. программа рекапитализации банковской системы (фактически увеличения участия государства в капитале) для кредитования реального сектора может стоить около 40 млрд долл. (т.е. фактически эквивалент неизрасходованного «остатка» остановленной программы рефинансирования кредитов 2008 г.). Количество банков, которые могут стать участниками этой программы, точно не определено, однако официальные оценки расходятся заметно в зависимости от

¹⁶ Деньги. 16 февраля 2009 г. № 6.

¹⁷ Власть. 16 февраля 2009 г. № 6.

¹⁸ Слияния и поглощения. 2009. № 1–2. С. 4.

методов поддержки и масштабов участия государства (В.В. Путин – 81, И.И. Шувалов – до 50 в случае софинансирования субординированных кредитов, от 4 до максимум 30 в случае выкупа дополнительных эмиссий). К началу февраля 2009 г. наиболее реалистичной выглядит модель поддержки, в рамках которой прямое вхождение в капитал предусматривается только для 3 банков с участием государства (ВТБ, ВЭБ, Газпромбанк). Сбербанку, ВЭБу, ВТБ и Газпромбанку при этом дана директива наращивать кредитные портфели не менее чем на 2% в месяц¹⁹. Для частных банков предполагается выделение субординированных кредитов в пределах (совокупно) 100 млрд руб. В частности, это означает и нежелание государства принимать на себя риски оперативного управления в качестве акционера.

Уже в 2008 г. началось обсуждение альтернативных (финансовым) подходов к осуществлению поддержки российских предприятий, относящихся к «значимым отраслям экономики». К концу декабря 2008 г. в абсолютном выражении количество потенциальных реципиентов помощи государства за небольшой период времени снизилось в 5 раз (1500 – В.В. Путин, 500 – И.И. Шувалов, 295 – Э.С. Набиуллина). Среди формальных условий включения в антикризисный список – не менее 5000 работников, 15 млрд выручки или же статус градообразующего предприятия. ВЭБ должен стать агентом правительства по данному направлению господдержки. Предприятия смогут вносить государственные гарантии как обеспечение до 50% кредита (ОПК – до 70%), при этом максимальный размер гарантии одному заявителю ограничен 10 млрд руб.

Для тех 293 предприятий из 25 отраслей, которые в итоге вошли в список Минэкономразвития РФ, допускаются кредитные инструменты поддержки. Однако спектр возможных решений существенно шире: государственные гарантии (что широко используется в качестве антикризисной меры в развитых странах – около 10 трлн долл. – и требует только условного резервирования средств), субсидирование процентных ставок, реструктуризация налоговой задолженности, государственный заказ, таможенно-тарифная политика. Определенные меры по минимизации «негативных социально-экономических последствий от прекращения деятельности таких предприятий предусмотрены, по всей видимости, на случай банкротства»²⁰.

К середине февраля 2009 г. стало известно о заявках на получение государственных гарантий по кредитам от крупнейших российских автопроизводителей (АвтоВАЗ, ГАЗ, КамАЗ и «Соллерс») на общую сумму 29,5 млрд руб.). Среди других методов поддержки российского автопрома предусматриваются выкуп облигаций до 60 млрд руб. и госзакупки на сумму 12,5 млрд руб. В сфере ОПК приняты решения по госгарантиям для 3 предприятий, по субсидиям – для 19, докапитализации РСК «МиГ» на сумму 15 млрд руб. Госкорпорация «Ростехнологии» (получившая 20 градообразующих и 278 стратегических предприятий) запросила госгарантии на сумму 110,8 млрд руб. (помимо выделения имущественного взноса 151,32 млрд руб.)²¹.

¹⁹ Ведомости. 3 февраля 2009 г.

²⁰ См.: Госкормушка для трех сотен хомячков. – www.gazeta.ru, 26.12.2008

²¹ Примечательно, что 34 млрд. руб. планируется потратить на возмещение расходов госкорпорации по покупке акций ОАО «ВСМПО-Ависма». См.: Ведомости. 9–10 февраля 2009 г.; Коммерсант. 6 февраля 2009 г.

Хотя с технической точки зрения спектр предлагаемых мер антикризисной поддержки не вызывает особых сомнений, существуют по крайней мере две качественные проблемы. Во-первых, наличие привилегированного списка создает очевидный риск подрыва рыночных (микроэкономических) стимулов к преодолению кризисных ситуаций собственными силами именно в «значимых» отраслях. Хотя данный список заявлен как открытый, публичная и выборочная процедура приема заявок на ту или иную поддержку при наличии обоснованных антикризисных программ от любых российских предприятий является более справедливой (если абстрагироваться от традиционной коррупционной составляющей). Во-вторых, нетрудно предположить, что многие проблемы предприятий связаны не только с кризисом как таковым, но и с качеством менеджмента и проводившейся в 2005–2007 гг. политикой заимствований. Целесообразно, чтобы одним из обязательных условий предоставления любого вида государственной поддержки стало замещение действующего оперативного руководства, возможно, по аналогии с антикризисными управляющими (если абстрагироваться от угрозы рейдерства и смены команды ради эксплуатации остающихся бенефиций).

Банкротство может также рассматриваться как один из способов антикризисного вмешательства государства. При этом речь идет не о ликвидации или раздроблении компании, а о смене собственника и введении наблюдения со стороны уполномоченного госоргана.

В любом случае пока преждевременно пытаться давать какие-либо более детализированные оценки происходящего – хотя бы вследствие отсутствия как критической массы реально осуществленных сделок, так и публичной информации, по меньшей мере, относительно объемов и критериев государственных интервенций. *Наиболее пессимистичные сценарии имеют право на существование как минимум в силу общих оценок институциональной среды, проблемы функционирования которой, на наш взгляд, стали одним из сугубо «российских» факторов сегодняшнего кризиса финансовой системы России*²².

Тем не менее вывод о начале нового этапа государственной имущественной экспансии (даже с учетом объективно необходимого антикризисного компонента) является бесспорным. Если зафиксировать капитализацию российского рынка по состоянию на середину октября 2008 г., то, согласно простейшему расчету, можно прогнозировать увеличение доли государства в корпоративном секторе в 2009–2010 гг. от 3–4 (нижняя граница) до 9–10% *только* за счет выделенных средств для интервенций на фондовом рынке. Потенциал дальнейшего расширения госсектора впечатляет, хотя никакой определенности в отношении планов правительства пока нет:

- сохранение в собственности государства заложенных в ВЭБ пакетов акций по программе рефинансирования 2008 г. (11 млрд долл.), срок решения – конец 2009 г.;
- сохранение в собственности государства приобретенных на открытом рынке акций (350 млрд на 2009–2010 гг.), срок принятия решения – 2013–2014 гг.;
- дальнейшая экспансия госкорпораций в строгом смысле (несмотря на частичное изъятие выделенных финансовых ресурсов);

²² См., например: *Радыгин А.Д.* Стабильность или стагнация? Долгосрочные институциональные проблемы развития российской экономики // *Экономическая политика*. 2007. № 1 (5). С. 23–47.

– переход частных активов к госбанкам под выданные кредиты и посредством прямых приобретений, формирование новых госхолдингов²³;

– увеличение доли государства в банковском капитале в рамках программы рекапитализации банковской системы (40 млрд долл.). По данным Банка России, совокупный капитал российских банков в начале 2009 г. составлял 2,5 трлн руб. При заявленном в 2009 г. объеме рекапитализации это означает, что государство может претендовать на дополнительные 32% банковского капитала при общем росте госдоли до 75–80%²⁴.

Вместе с тем (при прочих равных условиях, к которым относятся политические и рентно-коррупционные) качественный порог такой экспансии достаточно очевиден: чем масштабнее государственный сектор, тем более ограниченными являются возможности обеспечения управляемости и эффективного контроля. Об этом свидетельствует, в частности, весь опыт введения (попыток введения) тех или иных новых механизмов управления и контроля унитарных предприятий и АО с долей государства конца 1990–2000-х годов. По аналогии с эволюцией частных российских бизнес-групп второй половины 1990-х – начала 2000-х годов²⁵ в среднесрочном периоде следует ожидать тех или иных реорганизационных процедур, направленных на оптимизацию структуры приобретенных активов и организационно-управленческих аспектов функционирования государственных компаний (групп). С учетом финансового кризиса 2008–2009 гг. этот процесс может быть ускорен в связи с потребностью компаний (как государственных, так и частных) в привлечении финансовых ресурсов посредством избавления от ряда активов, не связанных напрямую с основной деятельностью.

Более того, сам по себе количественный рост прямого участия государства в экономике или стабильная значительная доля последнего не являются чем-то экстраординарным для современного мира, тем более в условиях кризиса. По имеющимся оценкам, к концу 2008 г. в рамках мер антикризисной поддержки различными странами было израсходовано около 1,4 трлн долл. на докапитализацию компаний и около 880 млрд долл. – на приобретение новых активов. Тем не менее среди ведущих стран мира, предпринимавших те или иные антикризисные действия, крупные прямые покупки частных активов в 2008 г. осуществляли только США (663 млрд долл.) и Норвегия (51 млрд долл.), тогда как Великобритания, Франция, Италия, Германия, Нидерланды, Япония осуществляли докапитализацию без прямого приобретения активов²⁶.

По сути, финансовый кризис 2008–2009 гг. уже привел к возникновению если не противоречия в строгом смысле слова, то весьма двойственной ситуации.

²³ В середине февраля 2009 г., например, обсуждалась схема консолидации ключевых компаний связи при посредстве ВЭБа, уже получившего осенью 2008 г. 90% акций «Связь-банк» (выкуп 40% акций «Ростелеком» у «КИТ Финанс», 90% которого с осени 2008 г. принадлежат ОАО «РЖД» и «АЛРОСА»), а также 25% + 1 акция холдинга «Связьинвест» у АФК «Система».

²⁴ Коммерсант. 4 февраля 2009 г.; Деньги. 9 февраля 2009 г. № 5.

²⁵ См., например: *Радыгин А.* Эволюция форм интеграции и управленческих моделей: опыт крупных российских корпораций и групп // Российский журнал менеджмента. 2004. Т. 2. № 4. Октябрь–декабрь. С. 35–58.

²⁶ Госкапитализм (спецвыпуск) // SmartMoney. 16 февраля 2009 г. № 143.

С одной стороны, именно кризисные явления привели к здравому осознанию количественных пределов прямого расширения государственного сектора. Проблема управляемости разросшегося государственного сектора (во всех ее аспектах – оперативное управление, оппортунизм менеджмента, моральные риски, отношения в системе «принципал – агент», коррупция и рента и т.п.), по всей видимости, осознаются и в правительстве. Об этом, возможно, свидетельствует и постепенный отказ государства – уже в ходе кризиса – от прямых методов поддержки, основанных на вхождении государства в капитал проблемных частных компаний и банков. Более того, возможность запуска новой «большой приватизации» вновь становится одним из обсуждаемых вариантов в ситуации именно кризиса, а не инвестиционного экономического роста. С другой стороны, это не дает оснований говорить об отходе от дирижистских принципов, ибо приостановка прямой «антикризисной» экспансии замещается в настоящее время усилением косвенного контроля – через узкий круг имеющих государственную подпитку банков, формирование привилегированных списков «значимых» предприятий, продолжающуюся имущественную активность госкорпораций и госхолдингов (остающихся среди немногих субъектов рынка, имеющих возможности для новых поглощений), неизбежную (хотя и не столь интенсивную, как предполагалось ранее) национализацию проблемных активов в «жестких» или «мягких» ее вариантах.

Наиболее актуальными в этой связи являются вопросы, лежащие в плоскости качественных оценок, – прежде всего относительно внятной стратегии, целей (мотивов) и долгосрочных последствий (издержек) данного процесса.

5.1.4. Приватизация

К концу 2008 г. очевидным становится если не полное прекращение, то заметное замедление *приватизационного процесса*. Крупные сделки в этой сфере не были типичными и для нескольких предыдущих лет (хотя и по другим причинам), однако финансовые проблемы потенциальных покупателей, равно как вполне здравое нежелание государства реализовывать те или иные активы совсем за бесценок, в условиях кризиса обусловили спад при приватизации также и средних, и мелких объектов. Осенью 2008 г., в частности, было приостановлено использование таких методов приватизации, которые позволяют сбивать цену на объекты, априори имеющие минимальный спрос. Аналогичная ситуация, по всей видимости, касается возобновляемых доходов от использования государственной собственности (приостановка выплат дивидендов компаниями с госучастием, выкуп земли и др.).

По официальному данным Росимущества, в середине января 2009 г. в реестре федерального имущества числится 1 293 788 объектов недвижимого и движимого имущества (в том числе более 1,1 млн объектов учета, принадлежащих правообладателям на соответствующем вещном праве, и около 107 000 объектов государственной казны). В реестре было также учтено около 3600 пакетов акций, принадлежащих Российской Федерации, и почти 67 000 земельных участков. В собственности Российской Федерации по-прежнему остается и около 5700 ФГУП.

План на 2008 г. предусматривал продажу пакетов акций или государственных долей в 404 АО и приватизацию (акционирование) 440 ФГУПов. План на 2009 г. (сентябрь 2008 г.) предусматривает продажу пакетов акций или государственных долей

в 291 АО и акционирование 235 ФГУПов. При этом поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации федерального имущества в 2008–2010 гг. ожидалось в размере 12 млрд руб. ежегодно.

Крупных объектов в планах приватизации 2008–2009 гг. не было изначально, однако это связано не только с «консервацией» госсектора в контексте политики государственного капитализма, тривиальными конфликтами интересов и сопротивлением ведомств. Среди объективных причин следует указать отказ от использования приватизационных методов для пополнения бюджета и ряд технических проблем. Прежде всего, речь идет о недостаточности периода в 1 год (официальный план приватизации) для организации таких сделок даже для ряда мелких и средних предприятий. Вместе с тем в соответствии с действующим законодательством несостоявшиеся до 31 декабря планового года сделки автоматически переносят объект в план следующего года или вообще выводят объект за рамки приватизационного процесса.

По некоторым оценкам, целый ряд новаций в сфере управления государственным сектором, которые обсуждались или уже начали реализовываться в 2008 г., могли бы стать прелюдией к началу нового этапа «большой приватизации». В первую очередь это внедрение с лета 2008 г. независимых директоров в крупные смешанные компании (т.е. имиджевая предпосылка повышения качества корпоративного управления перед публичным размещением акций), возможность увеличения плана приватизации с 1 до 3 лет (что позволяет без излишней спешки пройти весь цикл приготовлений к продаже того или иного пакета акций), потенциальная корпоратизация (в подлинном смысле слова) созданных в 2007–2008 гг. госкорпораций.

Даже на уровне официальных комментариев планы новых крупных продаж осторожно относятся за 2010 г. Вполне реалистичные прогнозы протяженности кризисных явлений в российской экономике минимум в течение 2009–2010 гг., по всей видимости, оставляют этот вопрос открытым на более продолжительный период (при учете только экономических факторов – т.е. вне идеологии госэкспансии). Тем не менее уже сегодня достаточно очевидны два крайних сценария.

Первый сценарий со всей очевидностью связан с вынужденным возвратом к использованию приватизационных инструментов для финансирования растущего бюджетного дефицита (как это было в 90-е гг.), невзирая на низкую стоимость продаваемых активов. В макроконтексте такой сценарий имеет все шансы на реализацию на пике кризиса при низких ценах на нефть, истощении финансовых (золотовалютных) резервов и увеличении бюджетного дефицита. По сути, речь идет о распродаже части активов государства по бросовым ценам, однако внутренние мотивы могут оказаться весьма различными – от кратковременного (в силу невозобновляемости источника) обеспечения взятых ранее социальных обязательств перед населением до «закрытого» размещения приватизируемых за бесценок активов среди узкого круга субъектов. Вполне реалистичным является и их сочетание, однако в первом случае можно говорить об ошибочной экономической политике, во втором – о дальнейшей консервации модели «приватизация прибылей, национализация убытков».

Второй – безусловно, более оптимистичный – базируется на предпосылках «мягкого» выхода из кризиса после 2010 г., на постепенном восстановлении капитализации фондового рынка (стоимости активов) и начале штучных продаж на

волне экономического подъема. При этом «большая приватизация» не должна быть ориентирована на решение бюджетных проблем, а, как и в 2000–2007 гг., в качестве основной цели преследует задачи количественной оптимизации госсектора и отказа государства от несвойственных функций управления хозяйствующими субъектами.

В силе пока остается и альтернативный обоим указанным сценариям вариант – дальнейшее количественное расширение госсектора (прямое и косвенное) в рамках антикризисных мер дирижистского характера, с последующей бессрочной консервацией в государственной собственности полученных объектов. С учетом рассмотренных выше антикризисных мер начала 2009 г. можно тем не менее предположить, что доминирующими становятся косвенные меры, что допускает тот или иной приватизационный сценарий.

5.2. Состояние отношений собственности, роль государственного сектора и приватизация

5.2.1. Масштабы государственного сектора, его составные части и основные характеристики

В 2008 г. российское правительство вернулось к утверждению очередной программы приватизации во втором полугодии, как это происходило в 2003–2006 гг.

Однако Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг. содержали данные о количестве унитарных предприятий федеральной собственности и акционерных обществ с участием России в капитале только на начало календарного года, как и предыдущий аналогичный документ, утверждавшийся весной 2007 г.²⁷ Поэтому достаточной информации, чтобы объективно судить о динамике этих составляющих государственного сектора именно в 2008 г., нет.

Рассмотрим более подробно изменения, которые произошли внутри основных категорий хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности.

Федеральные государственные унитарные предприятия

Ниже (в *табл. 1*) представлены динамика и отраслевая структура ФГУПов в 2004–2007 гг. Общее количество унитарных предприятий федеральной собственности за 2007 г. сократилось на 12,6%, составив чуть более 5,7 тыс. ед.

Основной тенденцией изменений в отраслевой структуре ФГУПов в 2007 г. было резкое увеличение абсолютного количества предприятий, относящихся к группе прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию. На начало 2008 г. они стали самой многочисленной группой по сравнению с остальными отраслями (около 30,7% общего количества ФГУПов). Немногим меньше (30,5%) предприятий относилось к промышленности и строительству. Достаточно существенным было представительство блока отраслей непроемственной сферы (20,2%) и сельского хозяйства (10,8%), 7,2% ФГУПов относилось к транспорту и связи, менее 1% – к лесному хозяйству.

²⁷ Прогнозные планы (программы) приватизации 2003–2006 гг., утверждавшиеся в конце лета, содержали данные о количестве ФГУПов и ОАО с федеральными пакетами акций на 1 июня соответствующего года.

Динамика и отраслевая структура федеральных государственных унитарных предприятий в 2004–2008 гг.

Отрасль	На 1 июня 2004 г.		На 1 июня 2005 г.		На 1 июня 2006 г.		На 1 января 2007 г.		На 1 января 2008 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроизводственная сфера	4069	44,1	3617	43,6	1817	25,3	1670	25,55	1151	20,2
Промышленность и строительство	3012	33,0	2773	33,45	2376	33,1	2207	33,8	1744	30,5
Сельское хозяйство	1237	13,4	1111	13,4	913	12,7	826	12,65	618	10,8
Транспорт и связь	809	8,8	725	8,75	612	8,55	536	8,2	409	7,2
Лесное хозяйство	65	0,7	67	0,8	53	0,75	49	0,75	37	0,65
Прочие отрасли	–	–	–	–	1407	19,6	1245	19,05	1750	30,65
Всего	9222	100,0	8293	100,0	7178	100,0	6533	100,0	5709	100,0

Источник: Программа приватизации федерального имущества на 2004 г. (Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 гг., Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг.; расчеты авторов.

При росте доли предприятий, относящихся к группе прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию, до 30,7% на начало 2008 г. против чуть более 19% годом ранее удельный вес всех остальных отраслей снизился. Наиболее значительное сокращение имело место по отраслям непроизводственной сферы, доля которых в совокупной структуре ФГУПов уменьшилась почти на 5,5 п.п., на 3,3 п.п. уменьшилась доля предприятий промышленности и строительства.

Акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности

Рассмотрим динамику количества акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, в отраслевом разрезе за последние годы более подробно (табл. 2).

Динамика и отраслевая структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности либо в отношении которых используется специальное право «золотая акция», в 2004–2008 гг.

Отрасль	На 1 июня 2004 г.		На 1 июня 2005 г.		На 1 июня 2006 г.		На 1 января 2007 г.		На 1 января 2008 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроизводственная сфера	1781	45,6	685	18,1	356	9,6	405	10,1	638	17,4
Промышленность и строительство	1710	43,8	2365	62,5	2152	57,8	2201	55,05	1878*	51,1
Транспорт и связь	356	9,1	459	12,1	396	10,6	353	8,9	397	10,8
Сельское хозяйство	43	1,1	229	6,1	363	9,7	534	13,35	761	20,7
Лесное хозяйство	15	0,4	45	1,2	99	2,7	88	2,2	–	–
Прочие отрасли	–	–	–	–	358	9,6	416	10,4	–	–
Всего	3905	100,0	3783	100,0	3724	100,0	3997	100,0	3674	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.

Источник: Программа приватизации федерального имущества на 2004 г. (Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.); Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг.; расчеты авторов.

В отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, по состоянию на начало 2008 г. наиболее весомо были представлены предприятия промышленности и строительства, составлявшие более 51% всех указанных АО. Однако необходимо учесть, что эта совокупная величина помимо собственно промышленных и строительных предприятий включает еще и АО, относящиеся к топливно-энергетическому (ТЭК) и военно-промышленному (ВПК) комплексам. Их объединение в одну группу с промышленными и строительными предприятиями вызвано необходимостью обеспечить сопоставимость с данными на предшествующий период, когда ТЭК и ВПК в структуре АО с федеральными пакетами акций отдельно не выделялись, в отличие от строительства, которое в данных на начало 2008 г. объединено с промышленностью.

С учетом этих обстоятельств на начало 2008 г. наиболее весомо в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, оказалось представлено сельское хозяйство (20,7%). За ним следуют промышленность и строительство (18,9%), блок отраслей непроеизводственной сферы (17,4%). ТЭК и ВПК, представленные примерно одинаковым количеством предприятий (примерно по 16%), несколько уступают непроеизводственной сфере, но заметно превосходят транспорт и связь (10,8%).

Если говорить о сдвигах в 2007 г. в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, то с уверенностью можно отметить заметное возрастание удельного веса сельского хозяйства – почти на 7,5 п.п. (менее чем с 13,4% на начало 2007 г. до 20,7% к началу 2008 г.). Несколько увеличилась доля АО транспорта и связи: на 2 п.п. – до 10,8%. В наибольшей же степени (на 7,3 п.п. – до 17,4%) возрос удельный вес блока отраслей непроеизводственной сферы. Однако при этом в отраслевой структуре АО с федеральными пакетами акций на начало 2008 г. отсутствует группа прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию, что позволяет предположить их отнесение к отраслям непроеизводственной сферы, а возможно, и к ТЭК, и к ВПК. Данное обстоятельство затрудняет корректное сравнение долей непроеизводственной сферы, промышленности и строительства по состоянию на начало 2007 и 2008 гг.

Не менее важной характеристикой акционерных обществ с участием государства в капитале является их распределение в зависимости от размера принадлежащей государству доли (*табл. 3*).

Динамика и структура акционерных обществ, в капитале которых участвовало государство, в 1999–2008 г. (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.	%	ед.	%	всего	без акций
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1999 г.	3316/3896 ^а	100	863	26,0	1601	48,3	470	14,2	382	11,5	580 ^б	...
1 января 2001 г.	3524 ^в	100	1746	49,55	1211	34,4	506	14,35	61	1,7	...	...
Август 2001 г.	3949 ^г	100	1843	46,7	1393	35,3	625	15,8	88	2,2	542 ^б	...
1 января 2002 г.	4407	100	2270	51,5	1401	31,8	646	14,65	90	2,05	750 ^б	...
1 января 2003 г.	4222 ^д	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 ^ж	100	1697	44,8	1154	30,4	487	12,85	453	11,95	...	284
1 июня 2005 г.	3783/ 3524 ^з	100	1544	43,8	1093	31,0	474	13,5	413	11,7	...	259
1 июня 2006 г.	3724/ 3481 ^з	100	1063	30,5	885	25,4	397	11,4	1136	32,6	...	243
1 января 2007 г.	3997/ 3816 ^з	100	932	24,4	814	21,3	368	9,6	1702	44,6	...	181
1 января 2008 г.	3674	100	771	21,0	645	17,6	269	7,3	1989	54,1	...	...

^а В тексте Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г. упоминаются 3896 хозяйственных обществ (в том числе 3611 ОАО, 251 ЗАО и 34 ТОО и ООО), в капитале которых участвует Российская Федерация. 3316 ед. – расчетная величина, полученная суммированием упоминаемого в тексте Концепции количества пакетов акций (долей, паев) различной величины.

^б Общее количество АО с использованием специального права «золотая акция» без выделения количества тех, где при этом у государства нет пакетов акций.

^в Акционерные общества, не считая 48 долей и пакетов акций в зарубежных компаниях; имеются также данные о том, что России принадлежит 119 долей, паев и пакетов акций в зарубежных компаниях с балансовой стоимостью 1,4 млрд долл.

^г Данные проекта программы приватизации на 2002 г., представленной 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.

* 3791 ед. – расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности России, 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».

³ Расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности России, без учета АО, где используется специальное право «золотая акция» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины.

Источник: www.mgi.ru; Российская экономика в 2001 году. Тенденции и перспективы (Вып. 23). Т. 2. М.: ИЭПП, март 2002 г. С. 62; Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 13–14; Предприятия с государственным участием. Институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 155. М.: Московский общественный научный фонд; Ассоциация исследователей экономики общественного сектора, 2004. С. 47; Программа приватизации федерального имущества на 2004 г. (Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.) // Вестник Минимущества России. 2003. № 3. С. 4–5; Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 8; Андрианов В. Россия в глобальной экономике // Общество и экономика. 2003. № 11. С. 84; Прогнозный план (программа) приватизации 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) приватизации федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг.; расчеты авторов.

Предваряя этот анализ, необходимо отметить, что к началу 2008 г. общее количество этих АО составило 3674 ед., что не только меньше аналогичной величины в 1999 г., но и является минимальным значением за весь период 1999–2007 гг., за исключением начала 2001 г., когда такие данные, возможно, не были полными. По сравнению с началом 2007 г. число АО, акции которых находятся в федеральной собственности, сократилось более чем на 8% (или на 323 ед.)²⁸.

В 2007 г. получила свое продолжение набравшая силу с середины 2005 г. тенденция увеличения доли пакетов, позволяющих государству благодаря своему размеру осуществлять полноценный корпоративный контроль за счет резкого возрастания доли полных пакетов (все 100% акций), что является следствием реального увеличения количества акционируемых ФГУПов.

Если по состоянию на начало 2007 г. государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль более чем в 54% всех компаний, а доля последних (со 100%-м государственным капиталом) составляла менее 45%, то на 1 января 2008 г. весь массив компаний с федеральными пакетами акций более чем наполовину (54%) оказался представлен АО со 100%-й долей государства, а совокупный удельный вес

²⁸ К сожалению, отсутствуют данные о количестве АО, где государство к началу 2008 г. использовало специальное право на участие в управлении – «золотую акцию».

АО, где государству принадлежало более половины капитала, превысил 61%. Таким образом, впервые с конца 1990-х годов государство стало не просто мажоритарным, а единственным акционером более чем в половине всех хозяйственных обществ с его участием. При этом абсолютное количество и доли миноритарных (до 25% капитала), блокирующих (от 25 до 50% капитала) и мажоритарных (более 50%, но менее 100% капитала) пакетов, в общей структуре федеральных пакетов акций за 2007 г. сократились, причем в большей степени это коснулось миноритарных и блокирующих пакетов.

Другим источником, откуда можно почерпнуть данные о количественном составе государственного сектора, является мониторинг Росстата²⁹. Исходя из его данных, количественная динамика хозяйствующих субъектов складывалась в 2007 г. и первом полугодии 2008 г. следующим образом (табл. 4).

Таблица 4

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2007–2008 гг.

Дата	Всего ^а	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 января 2007 г.	82410	12735	64295	3920	1439
На 1 июля 2007 г.	81076	11351	64159	4111	1440
На 1 января 2008 г.	80570	10598	64440	4111	1410
На 1 июля 2008 г.	77461 ^б	9864	62571	3930	1089

^а Включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды деятельности, в результате чего общее количество организаций государственного сектора превышает сумму ГУПов, учреждений и хозяйственных обществ, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находится в совместной государственной и иностранной собственности;

^б Учет федерального имущества приводится в соответствие с постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2006 году. М.: Росстат, 2007. С. 120; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 1-м полугодии 2007 года. М.: Росстат, 2007. С. 111; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2007 году. М.: Росстат, 2008. С. 123; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 1-м полугодии 2008 года. М.: Росстат, 2008. С. 87.

В целом число организаций государственного сектора экономики уменьшилось за 2007 г. на 2,2%, в 1-м полугодии 2008 г. – на 3,9%.

В опережающем темпе сокращалось число государственных унитарных предприятий: за 2007 г. – на 16,8%, за январь – июнь 2008 г. – на 6,9% (суммарно за

²⁹ На основании постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 в его состав включаются следующие хозяйствующие субъекты федерального и регионального уровней: (1) государственные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (казенные); (2) государственные учреждения; (3) хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности; (4) хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

полтора года – на 22,5%). Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики, если исходить из динамики за полтора года (с начала 2007 г. по середину 2008 г.), уменьшилось еще в большей степени, чем количество ГУПов (на 24,3%), но в отличие от них это сокращение произошло в основном за 1-е полугодие 2008 г. (почти на 23%).

Прочие субсектора госсектора демонстрировали неоднозначную динамику. Так, число государственных учреждений в 2007 г. несколько выросло (на 0,2%), но в 1-м полугодии 2008 г. уменьшилось на 2,9%. Похожую траекторию показала динамика числа хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности. В 2007 г. оно выросло примерно на 5%, а в январе – июне 2008 г. уменьшилось примерно в той же пропорции, возвратившись фактически к уровню начала 2007 г.

Разумеется, состав и структура федерального имущества не исчерпываются ФГУПами и федеральными пакетами акций.

По данным Росимущества, по состоянию на середину января 2009 г. в реестре федерального имущества числилось 1 293 788 объектов недвижимого и движимого имущества (в том числе более 1,1 млн объектов учета, принадлежащих правообладателям на соответствующем вещном праве, и около 107 тыс. объектов государственной казны). В реестре учтено более 3500 пакетов акций, принадлежащих Российской Федерации, и почти 67 тыс. земельных участков.

Росимуществом практически завершен учет имущества, составляющего государственную казну РФ. Продолжается работа с правообладателями (федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными государственными учреждениями и иными лицами) в целях своевременного и полного представления к учету в реестре закрепленного за ними на соответствующем вещном праве федерального имущества. К этому остается добавить, что работа по формированию реестра и организации процедуры учета федерального имущества проводится Росимуществом на основании постановления Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», которое определяет последовательность процедуры учета. С момента его вступления в силу (6 сентября 2007 г.) приняты практически все нормативные правовые и иные акты, связанные с вопросами учета и ведения реестра федерального имущества, предусмотренные постановлением № 447³⁰.

5.2.2. Среднесрочные приватизационные планы

Возвращаясь к утвержденному Распоряжением Правительства РФ от 1 сентября 2008 г. № 1272-р Прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества на 2009 г. и основным направлениям приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг., следует отметить, что этот документ выдержан в русле аналогичных документов нескольких предшествующих лет. В нем в очередной раз предлагается приватизировать и продать в 2009–2011 гг. все федеральные государственные унитарные предприятия, не обеспечивающие выполнение

³⁰ www.rosim.ru, 27.01.2009 г.

государственных функций Российской Федерации, и пакеты акций акционерных обществ, созданных при акционировании федеральных государственных унитарных предприятий, за исключением акционерных обществ, включенных в перечень стратегических акционерных обществ или участвующих в формировании интегрированных структур.

В 2009 г. будут приватизированы ФГУПы агропромышленного комплекса, дорожного хозяйства, строительного комплекса, геологии и связи и предложены к продаже:

- пакеты акций, размер которых не превышает 50% уставного капитала соответствующих акционерных обществ, за исключением пакетов акций стратегических акционерных обществ или принимающих участие в формировании интегрированных структур, а также пакетов акций, продажа которых будет осуществляться исходя из потребностей формирования доходной части федерального бюджета в 2009 г. и на период до 2011 г. в соответствии с перспективным финансовым планом;

- пакеты акций акционерных обществ топливно-энергетического комплекса, строительного комплекса, агропромышленного комплекса, химической, нефтехимической и полиграфической промышленности, геологии, водного транспорта и акционерных обществ машиностроения (за исключением стратегических акционерных обществ);

- имущество казны Российской Федерации, не обеспечивающее государственных функций.

Всего же в одобренный правительством РФ Прогнозный план приватизации на 2009 г. включены 235 ФГУПов и акции 291 АО, а также 3 доли в ООО и 18 объектов иного имущества. Федеральный бюджет за счет данного источника должен получить 12 млрд руб.

Характерно, что в отличие от аналогичных документов двух предшествующих лет в текущей приватизационной программе отсутствует упоминание о наиболее крупных объектах федерального имущества, подлежащих приватизации, а на первое место поставлено продолжение в 2009–2011 гг. работы по формированию на основе акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, интегрированных структур в стратегических отраслях экономики.

В этой связи перед Федеральным агентством по управлению государственным имуществом поставлены еще более значимые задачи по выполнению управленческих функций в рамках своих полномочий применительно к таким интегрированным структурам, как государственные корпорации «Ростехнологии», «Росатом», акционерные компании «Объединенная авиастроительная корпорация», «Объединенная судостроительная корпорация» (всего 21 структура).

При этом рассматривались предложения Минэкономразвития РФ об увеличении срока действия приватизационных планов с 1 до 3 лет. Такое изменение синхронизирует его с новым временным горизонтом бюджетного планирования и может послужить дополнительным катализатором приватизационного процесса.

Как показала практика нескольких предыдущих лет, после вступления в силу закона о приватизации 2001 г. действующий порядок позволяет приватизировать в течение года не более 1/3 изначально включенных в план объектов. В отношении остальных требовалось повторение процедур на следующий год. Такая ситуация открывала для менеджмента приватизируемых активов (прежде всего унитарных

предприятий) возможность опосредованно влиять на ход процесса за счет затягивания согласований и т.п. Кроме того, даже при отсутствии таких намерений применительно к крупным объектам приватизационные процедуры зачастую могут быть реализованы только в рамках более длинного временного отрезка ввиду более высокого уровня требований к предприватизационной подготовке (выбор удачного с точки зрения конъюнктуры на фондовом рынке момента, необходимость создания консорциумов инвестиционных банков, поиска консультантов по сделкам, аккумулирования большого объема средств для участия в приватизации)³¹.

Здесь необходимо напомнить, что с формально-декларативной точки зрения российская приватизация уже имеет трехлетний временной горизонт начиная с 2003 г. Соответствующий документ (Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.) был утвержден Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1165-р. При этом впервые декларировался трехлетний временной горизонт приватизационной программы (период 2004–2006 гг.), и ставилась цель к 2006 г. приватизировать все имущество, которое не имеет отношения к выполнению государственных функций, а к 2008 г. – завершить процесс приватизации.

С тех пор российским правительством ежегодно утверждались обширные прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества на очередной год с основными направлениями на последующие два³², включавшие в общей сложности сотни ФГУПов и пакетов акций (долей) в хозяйственных обществах самой различной отраслевой принадлежности. Однако реально эти документы содержали перечни приватизируемого имущества только на 1 год вперед.

Пока же действующий закон о приватизации включает норму о ежегодном утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, поэтому переход к трехлетнему ее планированию потребует внесения изменений в данный закон, а практический переход на трехлетний приватизационный план вряд ли реален ранее 2010 г.

Возможно, к тому времени сложатся определенные предпосылки для вовлечения в приватизационный процесс (не исключая публичное размещение новых акций дополнительной эмиссии) крупных объектов, сопоставимых по своей значимости с теми, что приватизировались до 2005 г. Совершенно очевидно, что на сегодняшний день этому препятствуют мировой финансовый кризис и явное укрепление института государственных корпораций, которым в качестве имущественного взноса передаются активы, многие из которых являются потенциальными объектами приватизации.

Что касается приватизации в 2008 г., то она не была отмечена какими-либо заметными событиями и касалась в основном малозначимых для государства объектов.

О том, насколько специфическими объектами приватизационных сделок являлись активы, можно судить по следующим примерам из довольно скудной опубликованной информации Росимущества об их итогах. Так, 100% акций ОАО «Самарский ипподром» были проданы за 370,318 млн руб., а аналогичный по размерам пакет

³¹ Нетреба П., Бутрин Д. Приватизации накидывают срок // Коммерсант. № 145/П (3962). От 18 августа 2008 г.

³² Единственным исключением был Прогнозный план (программа) приватизации на 2005 год, в названии (но не в содержании) которого отсутствовало упоминание о последующих годах.

«Кузбассгражданпроекта» – за 113,364 млн руб. Более весомо на этом фоне выглядит продажа 25,12% акций ОАО «Ростерминалуголь» (Ленинградская область) за 573 млн руб. в ноябре 2008 г. Отметим, что во всех этих сделках превышение продажной цены над начальной было не более 2%³³.

В закон о приватизации в истекшем году было внесено несколько изменений, но они не носили принципиального характера. Из всех них стоит отметить только дополнение к ст. 3, определяющей сферу действия данного закона нормой о том, что особенности участия субъектов малого и среднего предпринимательства в приватизации арендуемого государственного или муниципального недвижимого имущества могут быть установлены федеральным законом. Данное положение (в том случае, если получит дальнейшее развитие) может иметь определенное значение для стимулирования развития малого и среднего бизнеса вне рамок требований приватизационного законодательства.

В завершение анализа приватизационной проблематики следует упомянуть о том, что весной 2008 г. разрешился длящийся на протяжении нескольких лет конфликт во взаимоотношениях между двумя федеральными органами, вовлеченными в регулирование имущественных отношений. По Указу Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) было преобразовано в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (ФАУГИ) с возложением на него функций специализированного государственного учреждения при правительстве РФ «Российский фонд федерального имущества» (РФФИ) по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, а также функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации. Ликвидация в конце июня 2008 г. РФФИ, основной функцией которого с момента его создания в 1991 г. было проведение приватизации, выглядит довольно символично в плане оценок эволюции отношений собственности в стране³⁴.

5.2.3. Влияние имущественного присутствия государства на структурную политику в отдельных отраслях и вопросы усиления его позиций в экономике

К наиболее заметным событиям в данной области следует отнести окончательное формирование новой структуры электроэнергетики и продолжение усиления государственных корпораций, появившихся в 2007 г.

Новая структура электроэнергетики стала результатом реализации принятых в 2004–2007 гг. многочисленных решений по реструктуризации этой отрасли на основе реформирования РАО «ЕЭС «России», когда происходила активная реорганизация входящих в холдинг региональных энергокомпаний через выделение или разделение с

³³ www.rosim.ru.

³⁴ Впрочем, это не обязательно должно означать полную стагнацию приватизационного процесса. Острый конфликт между РФФИ и ФАУФИ, стремившимся ограничить самостоятельность фонда, послужил одной из причин замедления приватизации после 2004 г.

созданием новых юридических лиц, которые призваны специализироваться на различных видах деятельности, прежде всего оптовых (ОГК) и территориальных (ТГК) генерирующих компаний, а также обслуживающих и прочих структур.

Напомним, что первый этап реорганизации, в рамках которого из ОАО «РАО «ЕЭС России» были выделены ОАО «ОГК-5» и ОАО «ТГК-5», завершился 3 сентября 2007 г. В результате первой реорганизации акционеры ОАО «РАО «ЕЭС России» в дополнение к принадлежащим им акциям ОАО «РАО «ЕЭС России» получили акции ОАО «ОГК-5» и ОАО «ТГК-5» пропорционально своей доле в уставном капитале энергохолдинга. При этом число акций ОАО «РАО «ЕЭС России», принадлежащее им, осталось неизменным. Доля государства в уставном капитале ОАО «ОГК-5» по завершении первого этапа реорганизации составила 26,43%, в капитале ОАО «ТГК-5» – 25,09%.

На собрании 26 октября 2007 г. акционеры РАО «ЕЭС России» поддержали завершающую реорганизацию компании. В декабре 2007 г. – январе 2008 г. было завершено формирование целевой структуры всех тепловых ОГК и ТГК, закончились первый этап консолидации ОАО «ГидроОГК» и процесс выделения сетевых компаний. На базе реорганизованных АО-энерго было создано 56 магистральных сетевых компаний³⁵.

В ходе второго этапа, завершившегося 1 июля 2008 г., закончились структурные преобразования активов энергохолдинга, произошло обособление от ОАО «РАО «ЕЭС России» всех компаний целевой структуры отрасли (ФСК, ОГК, ТГК и др.) и была прекращена деятельность головного общества ОАО «РАО «ЕЭС России».

Всего акционеры получили акции 23 следующих электроэнергетических компаний:

- ОАО «Государственный холдинг» и ОАО «Миноритарный холдинг ФСК ЕЭС» с одновременным присоединением к ОАО «ФСК ЕЭС»;
- ОАО «Государственный холдинг ГидроОГК» и ОАО «Миноритарный холдинг ГидроОГК» с одновременным присоединением к ОАО «Русгидро»;
- ОАО «ОГК-1 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ОГК-1»;
- ОАО «ОГК-2 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ОГК-2»;
- ОАО «ОГК-3 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ОГК-3»;
- ОАО «ОГК-4 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ОГК-4»;
- ОАО «ОГК-6 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ОГК-6»;
- ОАО «ТГК-1 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ТГК-1»;
- ОАО «ТГК-2 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ТГК-2»;
- ОАО «Мосэнерго Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «Мосэнерго»;
- ОАО «ТГК-4 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ТГК-4»;
- ОАО «ТГК-6 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ТГК-6»;
- ОАО «Волжская ТГК Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «Волжская ТГК»;
- ОАО «ЮГК ТГК-8 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ЮГК ТГК-8»;

³⁵ www.rao-ees.ru

- ОАО «ТГК-9 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ТГК-9»;
- ОАО «ТГК-10 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ТГК-10»;
- ОАО «ТГК-11 Холдинг»;
- ОАО «Кузбассэнерго Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «Кузбассэнерго»;
- ОАО «Енисейская ТГК Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «Енисейская ТГК (ТГК-13)»;
- ОАО «ТГК-14 Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ТГК-14»;
- ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС Холдинг» с одновременным присоединением к ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС».

Государственные холдинги (ОАО «Государственный холдинг»³⁶ и ОАО «Государственный холдинг ГидроОГК»³⁷) являлись промежуточными компаниями. Их выделение осуществлялось с их одновременным присоединением к ОАО «ФСК ЕЭС» и ОАО «ГидроОГК» соответственно, что обеспечивало прямое участие государства в капитале этих компаний. За счет передачи на баланс ОАО «ФСК ЕЭС» и ОАО «ГидроОГК» государственной доли в ОГК и ТГК при присоединении происходило увеличение доли государства в Федеральной сетевой компании до уровня не менее 75% + 1 акция, а в ОАО «ГидроОГК» – до уровня не менее 50% + 1 акция.

Все прочие указанные холдинги (кроме ОАО «Миноритарный холдинг ФСК ЕЭС»³⁸, ОАО «Миноритарный холдинг ГидроОГК»³⁹ и ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС Холдинг»⁴⁰), т.е. 5 миноритарных холдингов ОГК и 13 миноритарных холдингов ТГК, владели «миноритарными» долями акций только одной компании (все тепловые ОГК, за исключением выделенной в ходе первого этапа ОГК-5, и все ТГК, за исключением выделенной в ходе первого этапа ТГК-5).

Все акции «Миноритарного холдинга ФСК», «Миноритарного холдинга ГидроОГК» и миноритарных холдингов ОГК/ТГК распределялись исключительно в пользу миноритарных акционеров ОАО «РАО «ЕЭС России», за исключением спецакционеров (ОАО «Центрэнергохолдинг», ОАО «Сибэнергохолдинг» и ОАО «Интергенерация»)⁴¹. Выделение указанных миноритарных холдингов осуществлялось

³⁶ На баланс ОАО «Государственный холдинг» подлежали передаче акции из «государственной» доли ОАО «ФСК ЕЭС» (в размере, пропорциональном доли участия России в уставном капитале ОАО «РАО «ЕЭС России» на момент принятия решения о реорганизации), магистральных сетевых компаний, тепловых генерирующих компаний (ОГК и ТГК) или активы, полученные в результате продажи тех или иных «государственных» пакетов акций ОГК/ТГК (часть от пакетов акций компаний, приходившихся на долю участия России в уставном капитале ОАО «РАО «ЕЭС России»).

³⁷ На баланс ОАО «Государственный холдинг ГидроОГК» передавались акции ОАО «ГидроОГК» (в размере доли участия России в уставном капитале ОАО «РАО «ЕЭС России» на момент принятия решения о реорганизации) и акции из «государственной» доли в тепловых ОГК и ТГК или активы, полученные от продажи долей в этих ОГК/ТГК (часть от 52% принадлежащих ОАО «РАО «ЕЭС России» акций).

³⁸ ОАО «Миноритарный холдинг ФСК ЕЭС» владел «миноритарной» долей акций ФСК (48% от принадлежавших ОАО «РАО «ЕЭС России» акций).

³⁹ ОАО «Миноритарный холдинг ГидроОГК» владел «миноритарной» долей акций ГидроОГК.

⁴⁰ «Интер РАО ЕЭС Холдинг» владел пакетом акций ОАО «Интер РАО ЕЭС», а также активами, подлежавшими передаче в оплату уставного капитала ОАО «Интер РАО ЕЭС».

⁴¹ Три специальных холдинга, выделенных при реорганизации в соответствии с дополнениями в схему реорганизации, одобренными советом директоров ОАО «РАО «ЕЭС России» 27 апреля 2007 г. Акции

также с их одновременным присоединением к соответствующей целевой компании. Подобное разделение активов позволило зафиксировать доли активов ОАО «РАО «ЕЭС России», подлежащие распределению в пользу государства и миноритарных акционеров бывшей энергетической монополии, а также принимать индивидуальные решения относительно распоряжения «государственной» и «миноритарной» долями активов ОАО «РАО «ЕЭС России».

Помимо этого, в соответствии с решением внеочередного общего собрания акционеров РАО «ЕЭС России» от 26 октября 2007 г. из РАО «ЕЭС России» были выделены две вновь созданные компании целевой структуры энергетики – ОАО «Холдинг МРСК»⁴² и ОАО «РАО «Энергетические системы Востока»⁴³ и холдинговые компании-спецакционеры, полностью принадлежащие конкретным миноритарным акционерам РАО «ЕЭС России» (ОАО «Центрэнергохолдинг», ОАО «Сибэнергохолдинг» и ОАО «Интергенерация»).

ОАО «СО ЕЭС» (Системный оператор) не выделялся в ходе реорганизации, 100% его акций перейдет в собственность государства. Принадлежащий РАО «ЕЭС России» пакет акций ОАО «СО ЕЭС» будет выкуплен и погашен Системным оператором, в результате чего государство станет единственным владельцем ОАО «СО ЕЭС».

После завершения выделения всех создаваемых компаний ОАО «РАО «ЕЭС России», на балансе которого в соответствии с разделительным балансом Общества оставалась часть активов, не относящихся к технологической деятельности целевых компаний отрасли, присоединялось к ОАО «ФСК ЕЭС». Таким образом, акционеры ОАО «РАО «ЕЭС России» получали долю участия в ОАО «ФСК ЕЭС» не только как акционеры выделяемых ОАО «Государственный холдинг» или ОАО «Миноритарный холдинг ФСК ЕЭС», но и как акционеры ОАО «РАО «ЕЭС России».

Таким образом, по итогам завершения структурных преобразований государство оказалось владельцем:

- более 75% акций Федеральной сетевой компании (с учетом внесения средств федерального бюджета и части «государственной» доли акций ОГК/ТГК);
- более 75% акций в Системном операторе (с учетом внесения средств федерального бюджета);
- более 50% акций в ОАО «ГидроОГК» (с учетом внесения средств федерального бюджета и части «государственной» доли акций ОГК/ТГК);
- более 50% акций ОАО «Интер РАО ЕЭС»;
- более 52% акций в ОАО «Холдинг МРСК» и ОАО «РАО «Энергетические системы Востока».

С учетом возможной продажи государственных пакетов акций в тепловых ОГК и ТГК, государство может полностью выйти из участия в тепловых генерирующих компаниях.

каждого из них распределялись только конкретному акционеру ОАО «РАО «ЕЭС России», а на их балансы передавались пакеты акций тепловых генерирующих компаний, ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО «ГидроОГК», а также иные активы, приходившиеся на долю данного акционера в уставном капитале ОАО «РАО «ЕЭС России».

⁴² ОАО «Холдинг МРСК» владеет пакетами акций МРСК, а также распределительных сетевых компаний.

⁴³ Холдинг ОАО «РАО «Энергетические системы Востока» владеет пакетами акций ОАО «Дальневосточная энергетическая компания», а также пакетами акций изолированных энергосистем.

В свою очередь, миноритарным акционерам стало принадлежать:

- до 100% акций тепловых генерирующих компаний;
- менее 25% акций в ОАО «ФСК ЕЭС»;
- менее 50% акций в ОАО «ГидроОГК» и ОАО «Интер РАО ЕЭС»;
- около 48% акций в ОАО «Холдинг МРСК» и ОАО «РАО «Энергетические системы Востока».

Распределение акционерам РАО «ЕЭС России» акций компаний, выделенных в ходе реорганизации, было завершено к 23 июля 2008 г. Размещение ценных бумаг осуществлялось регистраторами в день государственной регистрации выделенных обществ, т.е. 1 июля 2008 г., а номинальными держателями различных уровней – в период с 1 по 14 июля. Все акции зачислялись на индивидуальные счета акционеров.

Ликвидации энергомонополии предшествовал выкуп ею к 9 января 2008 г. акций, предъявленных акционерами РАО «ЕЭС России», имевшими право на участие во внеочередном собрании по вопросам завершающей реорганизации компании 26 октября 2007 г. и проголосовавшими против этого решения или не принявшими участие в голосовании⁴⁴.

Таким образом, в электроэнергетике завершена крупнейшая структурная реорганизация, в результате которой отрасль была децентрализована с включением механизма рыночной конкуренции и запуском механизма привлечения частных инвестиций. Впрочем, важно иметь в виду, что крупными акционерами многих ОГК и ТПК стали компании с долей государства в капитале (например, «Газпром», «Роснефть»). Совокупная доля компаний, принадлежащих ОАО «Газпром» и ОАО «СУЭК», с которым «Газпром» собирался объединять свои генерирующие активы, в выработке электроэнергии по итогам 2007 г. составила около 20%.

Переход к масштабному созданию государственных корпораций (ГК) в 2007 г. явился одним из направлений новой имущественной политики государства.

С формальной точки зрения в текущем году оно не получило своего продолжения. В 2008 г. не принимались специальные федеральные законы по учреждению новых хозяйствующих субъектов в этой организационно-правовой форме⁴⁵, хотя достаточно предметно рассматривались варианты по созданию ГК в сфере дорожного хозяйства и заготовок зерна.

Вместе с тем сфера влияния некоторых ГК, появившихся в 2007 г., заметно расширилась. Прежде всего это касается ГК «Ростехнологии», вокруг которой начал формироваться крупный холдинг ярко выраженного конгломеративного типа.

Напомним, что первоначально по Указу Президента РФ от 26 ноября 2007 г. № 1577 данной госкорпорации передавалось 100% акций преобразованного в акционерную компанию «Рособоронэкспорта» (РОЭ), а структура РОЭ включает массу предприятий, относящихся к самым разным отраслям (вертолетостроительный холдинг, АвтоВАЗ, «ВСМПО-Ависма», «Мотовилихинские заводы», «Русспецсталь» и т.д.). Помимо «Рособоронэкспорта», ГК «Ростехнологии» с начала 2008 г. стала активно

⁴⁴ www.rao-ees.ru

⁴⁵ Создаваемый на основании Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства формально имеет организационно-правовую форму фонда, но де-факто весьма близок к уже появившимся государственным корпорациям, относясь, как и они, к некоммерческим организациям.

иницировать передачу ей в качестве имущественного вноса государства многочисленных активов в других отраслях, что нередко наталкивалось на противоположную позицию федеральных и региональных органов власти, других влиятельных компаний⁴⁶.

Согласно окончательному варианту, оформленному Указом Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052, «Ростехнологии» получают 183 ФГУПа, которые должны быть акционированы с последующей передачей всех акций, а также 246 долей в различных хозяйственных обществах (всего изначально планировалось получить более 480 предприятий), включая долю государства в «Объединенной промышленной корпорации «Оборонпром» после того, как ее уставный капитал будет увеличен с оплатой дополнительно размещаемых акций со стороны государства пакетами акций 12 компаний, и научно-производственного предприятия «Мотор» (Уфа), преобразуемого из ФГУПа в ОАО. При этом предусмотрено учреждение «Оборонпромом» дочернего ОАО «Управляющая компания «Объединенная двигателестроительная корпорация» с оплатой ее уставного капитала вносимыми госпакетами акций с перспективой увеличения доли в указанных компаниях до размеров контрольного пакета.

Несмотря на преобладание среди активов, получаемых ГК «Ростехнологии», предприятий оборонной промышленности, необходимо отметить, что часть из них относится к гражданским отраслям, включая несколько авиакомпаний («Россия», «Кавминводоавиа», «Оренбургские авиалинии», «Саратовские авиалинии»), внешнеэкономических объединений, а также доли Российской Федерации, находящиеся за рубежом (в российско-монгольских компаниях с ограниченной ответственностью «Эрдэнэт» и «Монголросцветмет» – по 49% и во вьетнамороссийском предприятии «Висорутекс» – 32%).

Несколько ранее «Ростехнологиям» были переданы федеральные пакеты акций авиакомпаний «Домодедовские авиалинии», «Красноярские авиалинии», «Самара», которые годом ранее были определены для внесения в уставный капитал нового холдинга, ОАО «ЭйрЮнион». Следствием предполагавшегося в 2007 г. объединения государственных и частных активов 5 авиакомпаний, входивших в альянс Air Union, должно было стать появление третьего по размеру в стране авиаперевозчика – ОАО «ЭйрЮнион»⁴⁷. Примечательно, что в отличие от подавляющего большинства создаваемых в последние годы холдингов допускалась возможность получения государством в капитале новообразуемой структуры пакета акций размером менее контрольного (45%). Такая структура капитала несла повышенный риск конфликтов между государством и прочими акционерами, что проявилось уже в начале 2008 г., когда сорвалось учредительное собрание акционеров из-за различий в оценке вносимых активов.

⁴⁶ Такая ситуация складывалась, например, в связи с претензиями ГК «Ростехнологии» на включение в свой состав научно-производственной корпорации «Уралвагонзавод» (бывшее ФГУП «Производственное объединение «Уралвагонзавод» имени Ф.Э. Дзержинского» (г. Нижний Тагил Свердловской области), преобразованное осенью 2007 г. в ОАО с закреплением всех 100% акций в федеральной собственности), которая рассматривалась как головная компания при формировании бронетанкового холдинга.

⁴⁷ Предполагалось, что новая авиакомпания «ЭйрЮнион» унаследует в русской транскрипции название альянса Air Union, в котором участвовало несколько ранее самостоятельных компаний.

Промежуточным финалом стал внезапно вышедший на поверхность в конце августа – начале сентября 2008 г. тяжелый кризис авиакомпаний, входивших в альянс Air Union (обнаружившаяся задолженность контрагентам в особо крупных размерах, судебные иски и угроза банкротства, задержки и отмены рейсов, прекращение продажи билетов и т.п.). В этих условиях было объявлено о создании ГК «Ростехнологии» вместе с правительствами Москвы⁴⁸ и Красноярского края новой авиакомпании, структура которой пока не определена. Между тем уже в начале 2009 г. президентским указом была подтверждена передача «Ростехнологиям» федеральных пакетов акций авиакомпаний «Домодедовские авиалинии» (50,04%), «Красноярские авиалинии» (51%), «Самара» (46,5%), к которым добавились «Владивосток Авиа» (52,17%), «Дальавиа» и «Сахалинские авиатрассы» (по 100% в каждой).

Еще одним имущественным взносом государства в «Ростехнологии» должны стать все акции ОАО «Транспортно-выставочный комплекс «Россия», создаваемого на базе части имущества 2 ФГУПов в подмосковном Жуковском. Сами же эти предприятия после осуществления в отношении них мер государственной поддержки в целях предупреждения их банкротства подлежали преобразованию в ОАО с последующим внесением 100% их акций в уставный капитал «Объединенной авиастроительной корпорации» в порядке оплаты размещаемых этой компанией дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала.

Другой ГК, претендующей на роль крупной структуры, осуществляющей управление государственным имуществом в отраслевом масштабе, стал «Росатом». В 2008 г. в основном определился ее состав. Имущественный взнос государства в «Росатом» состоит из 100% акций ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс» (АЭП), пакетов акций еще 2 ОАО (по 50% минус 1 акция каждый), являющихся научно-исследовательскими институтами, всех акций ОАО «Интер РАО ЕЭС», поступающих в федеральную собственность в результате реорганизации РАО «ЕЭС России», в уставный капитал которого должны быть внесены все находящиеся в федеральной собственности акции Калининградской ТЭЦ-2 и Сангудинской ГЭС-1 в Таджикистане, сооружаемой при участии России с выделением ассигнований из федерального бюджета.

Кроме того, ГК «Росатом» наделяется правами осуществлять от имени государства полномочия собственника имущества 100 ФГУПов и 9 ФГУ, а также правами акционера ОАО, создаваемых путем преобразования 55 ФГУПов, вплоть до внесения всех находящихся в федеральной собственности акций этих АО в уставный капитал ОАО «АЭП» в порядке оплаты дополнительных акций, размещаемых данным открытым акционерным обществом в связи с увеличением его уставного капитала.

С учетом передачи 100% акций «АЭП» «Росатому» указанные предприятия попадают под его контроль. С большой вероятностью, эта перспектива ожидает и те федеральные предприятия и учреждения, в отношении которых данная ГК наделяется правом осуществлять полномочия собственника имущества, поскольку Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» содержит норму о том, что наделение ГК соответствующим правом в

⁴⁸ Городу принадлежат контрольные пакеты акций авиакомпании «Атлант-Союз», принявшей на себя операционную деятельность AirUnion, и аэропорта «Внуково», где она базируется.

отношении ФГУПов и ФГУ действует в течение переходного периода до передачи ей их имущества в качестве имущественного взноса.

Помимо ликвидации РАО «ЕЭС России» и расширения сферы влияния ряда государственных корпораций, также заслуживают внимания следующие события.

Вопреки неоднократным появлявшимся в 2006–2007 гг. предположениям о том, что ОАО «Роснефтегаз», созданное в конце 2004 г. для проведения сделки по доведению федерального пакета акций в капитале «Газпрома» до контрольной величины, может быть ликвидировано или реорганизовано после окончания указанной сделки, состоявшейся летом 2005 г., оно не только продолжило существовать как самостоятельное юридическое лицо, но и стало расширять свою структуру в ходе дополнительных эмиссий. В его уставный капитал в порядке оплаты доли государства вслед за «Камчатгазпромом» (90,6% акций) вносятся пакеты акций различной величины 78 АО газового хозяйства (включая 74,55% в ОАО «Росгазификация», владеющее 0,87% акций «Газпрома»).

Летом 2008 г. был доведен до контрольной величины (с 37 до 51%) размер федерального пакета акций в российской алмазной монополии – АК «АЛРОСА», что было достигнуто за счет внесения в ее уставный капитал имущественного комплекса ПНО «Якуталмаз», в отношении которого в 2006 г. после длительных обсуждений с властями Саха (Якутия) и обращения Росимущества с иском в Высший Арбитражный Суд РФ была достигнута договоренность о переходе в федеральную собственность⁴⁹.

В декабре 2007 г. российское правительство приняло решение изъять из оперативного ведения ФГУП «Росспиртпром» большую часть активов (недвижимое имущество его 18 филиалов, исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности – 28 патентов и 82 товарных знака, пакеты акций и доли в 58 хозяйственных обществах) и внести их в уставный капитал одноименного ОАО, все 100% акций которого будут находиться в федеральной собственности. Контрольные пакеты акций 11 ОАО передаются в счет погашения обязательств предприятия перед Банком ВТБ по кредитным соглашениям 2006 г., но доверительное управление ими должно осуществлять вновь созданное ОАО «Росспиртпром». Большое количество объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, закрепленных за «Росспиртпромом», подлежит передаче в муниципальную собственность.

В оборонной промышленности в 2008 г. можно отметить внесение в качестве вклада федеральных пакетов акций (100% минус 1 акция) 1 ОАО в уставный капитал ОАО «Концерн «Морское подводное оружие – Гидроприбор», а 2 ОАО (включая одно, преобразуемое из унитарного предприятия) – в уставный капитал ОАО «Концерн «Гранит-Электрон» в порядке оплаты размещаемых этими компаниями дополнительных акций, а также реорганизацию 2 ФГУПов ракетно-космической отрасли путем присоединения к ним по одному унитарному предприятию соответственно.

⁴⁹ Республика в этом случае теряла право собирать с АК «АЛРОСА» арендные платежи, составлявшие значительную долю поступлений в ее бюджет, что компенсировалось правом на получение в полном объеме налога на добычу природных алмазов (ранее 40% поступлений подлежали перечислению в федеральный бюджет) и перспективами увеличения поступлений по налогам на прибыль, имущество, а также дивидендов по республиканскому пакету акций.

Логическим следствием возросшей активности компаний с долей государства в капитале на рынке корпоративного контроля должно было стать заметное увеличение государственного сектора экономики в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности. Однако мониторинг таких показателей, проводимый Росстатом, лишь частично подтверждает это (табл. 5).

Как следует из табл. 5, по большинству показателей доля государственного сектора в 2007 г. и в 1-м полугодии 2008 г., как и на протяжении всех 2000-х годов, оставалась незначительной, не превышая 10–15%. Чуть более весомой она была по инвестициям (15–20%, без учета субъектов малого предпринимательства) и занятости (24–25%), но по-настоящему значимыми исключениями являлись только транспортные перевозки (70–90%) и внутренние затраты на исследования и разработки (более 70%).

При всем этом официальная статистика отметила существенное повышение удельного веса государственного сектора в 2007–2008 гг. по сравнению с 2005 г. в добыче полезных ископаемых (прежде всего топливно-энергетических), в грузоперевозках, некоторый рост наблюдался по услугам связи, внутренним затратам на исследования и разработки и по инвестициям⁵⁰.

Таблица 5

Доля государственного сектора по отдельным показателям в 2005–2008 гг., %

Показатель	2005	2006	2007	1-е полугодие 2008 г.
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами:				
– добыча полезных ископаемых	5,5	6,0	12,8	13,7
– добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	2,9	3,9	11,8	13,6
– обрабатывающие производства	8,9	8,2	8,4	8,6
– производство и распределение электроэнергии, газа и воды	13,7	10,7	11,4	12,8
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	5,5	4,4	4,0	3,0
Пассажирооборот организаций транспорта ^а	68,7	68,5	65,9	64,5
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	44,9	67,2	72,9	73,3
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	41,8	93,9	94,6	94,2
Услуги связи ^б	9,3	9,8	9,8	9,8
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	69,3	70,4	72,4	71,3
Объем платных услуг, оказанных населению	18,5	17,2	16,4	16,2
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования ^в	19,1/14,9	18,1/14,4	19,5/15,0	17,9/12,5
Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	11,2	10,2	10,2	9,6
Среднесписочная численность работников	25,6	26,0	24,9	24,1

^а Без организаций городского электрического пассажирского транспорта.

^б Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей).

^в В числителе – без учета субъектов малого предпринимательства.

⁵⁰ Впрочем, для двух последних показателей итоги 1-го полугодия 2008 г. не подтвердили указанную тенденцию.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2005 году. М.6 Росстат, 2006. С. 8, 85, 92–93, 94, 103, 137, 139, 146–147, 167; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2006 году. М.: Росстат, 2007. С. 8, 82, 89–90, 91, 100, 134, 136, 143–144, 164; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2007 году. М.: Росстат, 2008. С. 9, 42, 90–91, 92, 103, 134, 136, 143–144, 164; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 1-м полугодии 2008 года. М.: Росстат, 2008. С. 8, 50, 58–59, 60, 71, 93, 95, 102–103, 124.

В результате, если в 2005–2006 гг. доля государственного сектора в добыче полезных ископаемых уступала величине аналогичного показателя в обрабатывающих производствах, то в 2007 г. и 1-м полугодии 2008 г. она практически сравнялась с этим показателем.

Если рассматривать ситуацию более детально, то по итогам 2007 г. и 1-го полугодия 2008 г. всего по нескольким видам деятельности позиции госсектора являются монопольными (выработка электроэнергии на АЭС, лесовосстановление, грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге) или преобладающими (кальцинированная сода). В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением добычи поваренной соли, производства этилового спирта из пищевого сырья, железнодорожных шпал широкой колеи, некоторых видов продукции машиностроения (магистральные грузовые вагоны, тракторные сеялки), всех видов платных услуг, где доля госсектора все равно не превышала половину.

При всем этом необходимо иметь в виду, что данные Росстата, базирующиеся на определении государственного сектора, содержащемся в постановлении Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 «О прогнозе развития государственного сектора экономики Российской Федерации» (в действующей редакции указанного документа, принятой постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2002 г. № 939), далеко не полностью отражают реальный удельный вес государственного сектора в российской экономике⁵¹.

Например, по данным мониторинга, осуществляемого Росстатом, доля госсектора в добыче газа, выработке электроэнергии на тепловых и гидроэлектростанциях, в грузообороте, выполненном организациями магистрального трубопроводного транспорта, в 2007 г. и в 1-м полугодии 2008 г. не превышала 1%, что находится в явном противоречии с хорошо известными фактами доминирования в соответствующих отраслях российской экономики крупнейших компаний с участием государства («Газпром», РАО «ЕЭС России», «Транснефть» с вошедшим в ее состав «Транснефтепродуктом»). Несколько более реалистичной является оценка вклада госсектора в добычу нефти (включая газовый конденсат) в январе – июне 2008 г. (16,8%). В то же время по итогам 2007 г. доля государственных компаний, если подразумевать под таковыми «Роснефть» (включая «Юганскнефтегаз») и «Газпром» (включая «Газпромнефть», консолидировавшую все нефтяные активы «Газпрома»), в добыче нефти составляла 31,9%⁵² и едва ли могла существенно уменьшиться в 1-м полугодии 2008 г.

⁵¹ См. подробнее: Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы (Вып. 29). М.: ИЭПП, март 2008 г. С. 485–490. Новым дополнительным фактором, снижающим достоверность данных, фиксируемых в официальной статистической отчетности, является появление нескольких государственных корпораций и наделение их активами в 2007–2008 гг.

⁵² См.: Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы (Вып. 29). М.: ИЭПП. Март 2008 г. С. 253–254.

Сложившиеся условия очевидного отсутствия прозрачности прав собственности на то или иное предприятие и наличие многоступенчатой, включающей несколько уровней, системы корпоративного контроля в государственных компаниях (по аналогии с частными) делают более актуальными в части расчета удельного веса государства в экономике специальные прикладные исследования.

5.2.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2008 гг.

Все более очевидное влияние мирового финансового кризиса на Россию с осени 2008 г. закономерно подводит к тому, чтобы детально проанализировать состояние того или иного аспекта российской экономики за прошедшие годы, когда ее поступательный рост был налицо. Одним из таких заслуживающих внимания аспектов является влияние имущественной политики государства на бюджетную систему.

Перенос акцента имущественной политики государства с приватизации на управление государственной собственностью после 1999 г. предполагает более подробное рассмотрение финансовых аспектов этого процесса, его взаимосвязи с функционированием бюджетной системы. Прежде всего речь идет о значительном абсолютном увеличении и существенной диверсификации источников пополнения доходной части бюджета.

Ведущая роль в организации работы по мобилизации соответствующих поступлений в федеральный бюджет принадлежит органу по управлению федеральным имуществом⁵³, который обычно вскоре по истечении календарного года обнародовал предварительные данные о доходах федерального бюджета от управления государственным имуществом и приватизации. В то же время окончательные величины поступлений (с учетом различных корректировок и дополнений), публикуемые в бюджетной статистике, имеют отличия от данных органа по управлению федеральным имуществом по целому ряду позиций.

Все доходы федерального бюджета от имущества, находящегося в государственной собственности, можно разделить на две части в зависимости от характера и 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 том числе в рамках приватизационного процесса (*невозобновляемые источники*).

Классифицируя возобновляемые источники дохода от использования федерального имущества, можно разделить их на внутренне (находящиеся внутри России) и внешне (находящиеся за рубежом). В последнем случае речь идет только о прибыли, приходящейся на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро». Внутренние источники также можно разделить на две группы: (1) доходы по результатам хозяйственной деятельности и (2) доходы от аренды. Качественное различие между ними состоит в том, что в первом случае речь идет о доходах

⁵³ В настоящее время – Федеральное агентство по управлению государственным (до мая 2008 г. – федеральным) имуществом, или Росимущество, до 2004 г. – Министерство имущественных отношений РФ.

государства от функционирования самостоятельных хозяйствующих субъектов, деятельность которых, осуществляемая преимущественно в конкурентной среде на определенных рынках товаров и услуг, должна прямо (унитарные предприятия) или опосредованно (хозяйственные общества) управляться им самим (через органы власти), тогда как во втором – государство является пассивным получателем арендной платы (за пользование недвижимостью и земельными участками), не будучи вовлеченным в организацию бизнес-процессов компаний-арендаторов. С 2001 г. круг внутренних возобновляемых источников дохода расширился за счет перечисления в федеральный бюджет части прибыли ФГУПов и арендной платы за землю. Ниже (табл. 6 и 7) представлены данные, содержащиеся (за небольшими исключениями) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2007 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только в виде материальных объектов⁵⁴.

В структуре доходов из возобновляемых источников выросла доля внутренних источников, связанных с прямым вовлечением государства в хозяйственную деятельность. Так, в 2004–2006 гг. удельный вес дивидендов в их совокупном объеме после непрерывного роста во все предыдущие годы превышал 1/3 против менее 1/4 в 2000–2001 гг., достигнув 54,2% в 2007 г. Максимальное значение вклада прибыли, перечисленной ФГУПами, было отмечено в 2003 г. (5,8%), в дальнейшем этот показатель стал снижаться – до 6% в 2007 г., но все равно превышал показатели 2001–2002 гг.

⁵⁴ 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 размещения средств Стабилизационного фонда РФ, доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от предприятий и организаций в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным Россией 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 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.

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2008 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2008 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2008 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 «Вьетсоветро»
2000	23244,5	5676,5	–	5880,7	–	11687,3 ^а
2001	29241,9	6478,0	3916,7 ^б	5015,7 ^в	209,6 ^г	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8		10276,8 ^а	2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 ^с	12374,5 ^к	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 ^д	14521,2 ^а	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0 ^д	16809,9 ^а	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 ^д	18195,2 ^а	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8	114587,7 ^а	2480,3	–

^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, (iv) архивными учреждениями, (v) Министерством обороны РФ, (vi) организациями Министерства путей сообщения РФ, (vii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющими государственный статус, и (viii) 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.

^а Общая величина доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности (без выделения арендной платы за землю).

^с Сумма арендной платы (i) за земли городов и поселков и (ii) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю.

^к Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными учреждениями культуры и искусства, (v) государственными архивными учреждениями, (vi) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (vii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющими государственный статус, и (viii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности.

^д 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 г. – за исключением земельных участков федеральных автономных учреждений).

^а Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (v) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (vi) государственным учреждениям культуры и искусства, (vii) государственным архивным учреждениям и (viii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими

учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов⁵⁵ (для 2006–2008 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории Российской Федерации, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись⁵⁶).
Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2007 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г., www.roskazna.ru; расчеты авторов.

Доля доходов от сдачи в аренду федерального имущества, претерпев известные флуктуации, в 2005 г. (25,9%) лишь ненамного превысила показатель 2000 г. (25,3%), в остальные годы анализируемого периода находилась в интервале от 22 до 25% (за исключением 2001 г., когда эта доля была минимальной – 17,2%). Доходы от аренды земли были значимы только в 2001–2002 гг. (10% и более), в дальнейшем они не превышали 5–6% всех доходов из возобновляемых источников (2006–2007 гг.), что, вероятно, связано с процессом разграничения государственной собственности на землю и началом ее реальной передачи на более низкие уровни публичной власти.

В то же самое время нельзя не обратить внимания на значительную роль доходов из внешних возобновляемых источников. В 2000 г. доходы России от деятельности совместного российско-вьетнамского предприятия «Вьетсовпетро» составляли более половины всех доходов из возобновляемых источников. В последующие годы эта доля стала сокращаться, но, несмотря на падение (до 30% в 2006 г.), по своей абсолютной величине данная статья доходов федерального бюджета только в 2005–2006 гг. уступила первенство дивидендам по акциям, находящимся в федеральной собственности, и доходам от прочих форм участия в капитале внутри страны (в 2004 г. поступления из этих источников были сопоставимы), прочно занимая второе место, опережая совокупные доходы от аренды федерального имущества и земель. В 2007 г. произошло резкое – более чем двукратное – падение абсолютной величины доходов от деятельности «Вьетсовпетро» (ниже уровня 2000 г.), в результате чего эта статья оказалась на третьем месте (после дивидендов и доходов от аренды федерального имущества) среди возобновляемых источников.

Абсолютная величина поступлений по остальным видам возобновляемых источников на протяжении всего периода 2000–2007 гг. росла, за исключением некоторого падения совокупных доходов от аренды федерального имущества и земель в 2003 г., когда арендная плата за землю отдельно не выделялась, и стагнации перечислений части прибыли ФГУПов в 2005–2006 гг.

Основным сдвигом в структуре доходов федерального бюджета из возобновляемых источников в 2008 г. стало увеличение доли дивидендов до 70% при полном отсутствии доходов от деятельности «Вьетсовпетро»⁵⁷. Абсолютная величина

⁵⁵ В 2008 г. 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.

⁵⁶ 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».

⁵⁷ В 2007 г. были полностью завершены мероприятия по развитию ОАО «Зарубежнефть», в уставный капитал которого наряду с пакетами акций 2 акционерных обществ, являющихся научно-

дивидендов по сравнению с 2007 г. выросла на 9,7 млрд руб. Однако, если сопоставить ее с суммарной величиной дивидендов и доходов от деятельности «Ветсовпетро», то придется констатировать сокращение. Его размеры оказались невелики (менее 2%), поскольку дивиденды выплачивались по результатам хозяйственной деятельности 2007 г., когда кризисные явления в экономике еще практически не ощущались. Гораздо хуже в этом смысле обстоят дела с выплатой части прибыли, перечисляемой ФГУПами, и доходов от сдачи имущества в аренду, которые сократились на 20–25%. Соответственно упала и доля этих источников в общей структуре возобновляемых доходов, составив около 3 и 19%. Единственным источником, по которому в 2008 г. наблюдался однозначный рост, была арендная плата за землю. Ее поступления в федеральный бюджет выросли почти на 1/4, а удельный вес – до 8%.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (табл. 7), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а с 2003 г. – еще и земельных участков⁵⁸) стали относиться к источникам финансирования его дефицита.

Таблица 7

Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники) в 2000–2008 гг., млн руб.

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2008 гг.) и иных форм участия в капитале (2005–2008 гг.)#	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	–	184,3 ^a
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^b	217,5+ 386,5+0,4 (HMA) ^b
2002	10448,9	8255,9 ^c	1967,0 ^a	226,0 ^c
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^к	316,2+10,5 ^з
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^д	197,3+1364,6+0,04 (HMA) ^к
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^з	980,9 ^д
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^г	1284,3 ^д
2007	25429,4	19274,3	959,6 ^г	5195,5 ^д
2008	18914,1/ 12375,9 ^г	6665,2+29,6	1202,0 ^г	11017,3+0,025 (HMA) / 4479,1 ^г

Относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, в 2008 г. 29,6 млн руб. отнесены к доходам федерального бюджета.

^a Поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^b Доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета.

^к 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 (HMA), относимых к доходам федерального бюджета.

^г Включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ.

^д Доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета.

исследовательскими институтами, была внесена доля российского участника совместного предприятия «Ветсовпетро» в размере 50%.

⁵⁸ В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

^с 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,

^ж 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.

^з Сумма (1) поступлений от продажи имущества, которое находится в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета;

^и Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет; (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды; (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

^к Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета; (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемые в федеральный бюджет, (iii) от реализации продуктов утилизации кораблей, (iiii) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов; (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

^л Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности; (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет; (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

^м Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (iiiii) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета.

^н Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении Соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

^о Поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

^п Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении Соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрированной 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.

^р Доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных учреждений), относимые к доходам федерального бюджета.

^с Доходы от реализации имущества, находящегося в государственной собственности (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 секвестрированной древесины), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных)⁵⁹, (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, (iiiii) от реализации продукции военного назначения находящегося в федеральной собственности в рамках военно-технического сотрудничества, (iiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках Федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.)», (iiiii) от реализации специального сырья и делящихся материалов, (iiiiiii) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета; в знаменателе – без учета доходов от реализации специального сырья и делящихся материалов, что необходимо для корректности сопоставления с предшествующими годами.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2007 гг., Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г., www.goskazna.ru; расчеты авторов.

Основное место в структуре доходов федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников занимала продажа федеральных пакетов акций. Однако удельный вес этого источника постепенно снижался до 85% в 2005 г., 71% в 2006 г. и 76% в 2007 г. против более чем 90% в предыдущие годы, за исключением 2002 г. (79%).

При этом выросла доля бюджетных доходов от продажи земельных участков, достигнув 12,8% в 2005 г. и 23,8% в 2006 г., на которую в предшествующий период приходилось менее 5%, кроме 2002 г. (18,8%). Вклад от продажи остального имущества, включая реализацию имущества ФГУПов, учреждений и военного имущества с 2004 г., был весьма невелик, только в 2001 и 2006 г. он составлял 5–6%. В 2007 г. эти источники бюджетных доходов поменялись местами: удельный вес продажи имущества резко вырос до 20,4%, а продажи земельных участков – напротив, сократился до менее 4%.

Абсолютная величина поступлений от продажи акций, достигнув максимума в 2003 г. (около 89,8 млрд руб.), в дальнейшем стала снижаться, особенно заметно в 2005–2006 гг., когда они сокращались почти наполовину. Тем не менее даже резко

⁵⁹ Также без доходов от реализации имущества ФГУПов.

сократившиеся объемы поступлений 2006–2007 гг. практически вдвое превышали показатели 2001–2002 гг. Характеризуя итоги 2007 г., Росимущество отметило, что, несмотря на отсутствие продаж акций крупных и крупнейших акционерных обществ (на сумму более 3 млрд руб.), соответствующие доходы составили около 19,3 млрд руб., что на 10% превышает величину, полученную годом ранее. При этом также подчеркивалось, что без учета доходов от таких продаж за последние 4 года ежегодно поступающая в федеральный бюджет сумма доходов от приватизации выросла почти в 2,5 раза по сравнению с 7,8 млрд руб. в 2004 г. (11,8 млрд руб. – в 2003 г., около 12,95 млрд руб. – в 2005 г. и 12,1 млрд руб. – в 2006 г.)⁶⁰.

Поступления от продажи земельных участков имели явную тенденцию к росту (небольшое исключение – 2004 г.), что, однако, не смогло покрыть падение доходов (составивших в 2006 г. около 5,9 млрд руб.) от продажи акций. В следующем году они резко сократились до менее 1 млрд руб. Доходы от продажи различного имущества колебались в значительных пределах, превысив 1 млрд руб. лишь в 2004, 2006 гг., а также в 2007 г., когда они составили около 5,2 млрд руб.

2008 г. ознаменовался более чем двукратным падением абсолютной величины доходов федерального бюджета от приватизации и продажи имущества⁶¹.

Почти втрое сократились поступления от продажи акций, почти на 14% – от продажи различного имущества. В то же время примерно на 1/4 выросли поступления от продажи земельных участков, удельный вес которых в общей структуре невозобновляемых доходов вырос. Тем не менее этот источник по-прежнему являлся наименее весомым (9,7%) по сравнению с поступлениями от продажи акций (54,1%) и различного имущества (36,2%).

Совокупный объем доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества, по данным бюджетной статистики, не отличался постоянством (табл. 8). Наиболее весомой эта величина была в 2003–2004 гг. (135,3 млрд и 120,8 млрд руб. соответственно). В последующие 2 года она упала менее чем до 100 млрд руб., хотя и оставалась практически вдвое больше по сравнению с ежегодными показателями 2000–2002 гг. В 2007 г. величина доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества вновь превысила 100 млрд руб., но уступала показателям 2003–2004 гг.

Произошел кардинальный сдвиг в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в сторону возобновляемых источников. Если в 2000 г. доля доходов от приватизации и продажи имущества составила около 54% совокупных доходов, то в следующем году она сократилась более чем вдвое, а в 2002 г. наблюдалось минимальное значение за весь 7-летний период (22,3%). В 2003 г. ситуация резко поменялась в пользу доходов от приватизации и продажи имущества, которые обеспечили почти 70% объема совокупных поступлений.

⁶⁰ Отчет о приватизации федерального имущества в 2007 г. М.: ФАУФИ, 2008.

⁶¹ В доходах от продажи имущества за 2008 г. появилась новая статья доходов от реализации специального сырья и делящихся материалов, которой не было в предшествующие годы. Поэтому корректное сопоставление требует не учитывать этот вид доходов при оценке как доходов от продажи различного имущества, так и совокупных доходов из невозобновляемых источников в целом.

Структура доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников в 2000–2008 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	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88642,6	100,0	12375,9	14,0	76266,7	86,0

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2007 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г., www.roskazna.ru; расчеты авторов.

В 2004–2006 гг. стал наблюдаться неуклонный рост доли доходов от использования государственного имущества при постоянном падении удельного веса доходов от его приватизации и продажи, который в 2007 г. составил всего 24%, что сопоставимо с показателями 2001–2002 гг. В результате в 2005–2007 гг., как и в 2001–2002 гг., доходы от использования государственного имущества обеспечили более половины всех совокупных доходов, причем в 2001–2002 гг. и 2006–2007 гг. – более 70%.

Финансовые итоги 2008 г. в части структуры доходов федерального бюджета имущественного характера из различных источников еще больше закрепили эту тенденцию. Доля доходов от использования государственного имущества составила 86%, что является максимальной величиной за 2000-е годы. Соответственно доля доходов от приватизации была минимальной – 14%.

Нельзя не отметить и сокращение показателя совокупных доходов по сравнению с 2007 г. более чем на 16%. Его абсолютная величина (88,6 млрд руб.) оказалась минимальной за весь период начиная с 2003 г. И если доходы от использования государственного имущества сыграли роль определенного буфера, не опустившись ниже уровня 2006 г., то доходы от приватизации и продажи различного имущества лишь ненамного превосходили аналогичные показатели за 2001–2002 гг., уступая результатам как всех последующих лет, так и 2000 г.

В условиях наступившего кризиса, однако, нельзя рассчитывать стабильное поступление в бюджет доходов из возобновляемых источников прежде всего по причине ухудшения финансово-экономического состояния компаний с участием государства и общего сворачивания деловой активности.

В этом смысле достаточно показательна ситуация с выплатой дивидендов. Росимущество вышло в Минэкономразвития РФ с предложением дифференцировать дивидендную политику, разделив все такие компании на три группы:

- 1) компании, акции которых имеют биржевые котировки (например, «Газпром», ВТБ, «Роснефть», «Аэрофлот»), где подходы к дивидендной политике не изменятся;
- 2) компании, обязанные платить дивиденды только по привилегированным акциям («Транснефть»);

3) компании, не подверженные финансовому кризису, которые должны платить дивиденды, если не смогут представить обоснованные планы и бюджеты, подтверждающие потребность в средствах на текущую и инвестиционную деятельность.

Выплата дивидендов остальными компаниями названа нецелесообразной. Прежде всего это касается дивидендов госкомпаний, не входящих в двадцатку крупнейших, которые в 2008 г. по результатам 2007 г. в совокупности обеспечили государству 1,9 млрд руб. дивидендов.

Между тем, по данным Росимущества, 20 крупнейших госкомпаний обеспечили 96,4% всех дивидендных выплат в бюджет. Из них торгуются на бирже акции «Газпрома», ВТБ, «Совкомфлота», «Аэрофлот», Новороссийского морского торгового порта, «Иркутскэнерго», «ФСК ЕЭС». У «Транснефти» торгуются только привилегированные акции, у «Связьинвеста» – акции дочерних обществ. В числе компаний с неторгуемыми акциями находятся «АЛРОСА», «Зарубежнефть», «Концерн ПВО «Алмаз-Антей», ОАО «РЖД», Международный аэропорт «Шереметьево», «СГ-Транс», Туапсинский морской торговый порт, «Росагролизинг», «Севзапэлектросетьстрой», «Росгазификация», «Роснефтегаз»⁶².

По результатам 2007 г. «Газпром» выплатил акционерам 17,5% прибыли (государству причитается около 31,5 млрд руб.), «Роснефть» утвердила дивиденды в размере 10,5% чистой прибыли по РСБУ (государству – 12,75 млрд руб.), ВТБ – 50% (государству – 6,7 млрд руб.), «Транснефть» – 18% (государству – 750 млн руб.), «Аэрофлот» – 25% (государству – около 760 млн руб.)⁶³, «Шереметьево» – 10% (государству – 104 млн руб.). ОАО «РЖД» рассталось всего с 0,6% прибыли, выплатив 512,2 млн руб. Но у железнодорожной монополии была особая ситуация, связанная с появлением чисто бумажной прибыли в результате переоценки активов.

Не решаясь задеть миноритариев публичных госкомпаний, Росимущество предлагает косвенно облегчить ситуацию и для них, заверяя, что не будет требовать больших выплат. Ведомство считает, что государство должно не направлять директивы, где указан минимальный размер выплат от чистой прибыли, а ориентироваться на рекомендации советов директоров. До сих пор Росимущество рекомендовало госкомпаниям выплачивать в качестве дивидендов не менее 25% прибыли.

В условиях кризиса отказ от выплаты дивидендов можно рассматривать как снижение финансовой нагрузки в дополнение к мерам налоговой политики и получению адресной поддержки со стороны государства. Это может оказаться значимым для относительно небольших, непубличных компаний.

В целом ведомство рассчитывает, что в результате вместо дивидендов объемом в 50,7 млрд руб. в 2009 г. удастся получить только 30,7 млрд руб., что неизбежно требует корректировки бюджетных заданий⁶⁴, хотя нельзя исключить и того, что суровые реалии кризиса заставят правительство отказаться от получения дивидендов вообще.

⁶² «Роснефтегаз», не осуществляя хозяйственную деятельность, является владельцем государственных долей в «Газпроме» и «Роснефти», выплачивая дивиденды.

⁶³ Единственная крупная компания, выполняющая рекомендацию о направлении на выплату дивидендов не менее 1/4 чистой прибыли.

⁶⁴ Ребров Д., Киселева Е., Шаповалов А. Бездоходное производство // Коммерсант. № 226/П (4043). От 11 декабря 2008 г.

5.2.5. Возможное влияние финансового кризиса на состояние отношений собственности

Постепенное нарастание в течение всего 2008 г. негативных явлений в отечественной экономике, затронувшее прежде всего финансовые рынки (включая фондовый) и инвестиционный процесс, ставит вопрос о начале нового этапа развития России в целом.

Если применительно к макроэкономике и финансовой системе с большей или меньшей определенностью можно говорить о возможных трендах последующих изменений, их детерминировании известным набором параметров (цены на энергоносители на внешних рынках, объемы экспорта и импорта, обменный курс и т.п.), то в сфере имущественных отношений существует значительно большая степень вариативности, связанная не только с влиянием мирового финансового кризиса, но и с началом нового политико-делового цикла внутри страны.

В центре внимания неизбежно оказывается вопрос о характере слияний и поглощений, которые обычно сопровождают экономические кризисы в рыночной системе хозяйствования. Явное замедление приватизационного процесса после 2004 г., особенно на федеральном уровне, где государство являлось собственником наиболее весомых и привлекательных активов, хронологически совпало с началом современного этапа слияний и поглощений в российской экономике, когда стала наблюдаться заметная экспансия компаний с государственным участием в ряде отраслей экономики в качестве покупателей активов.

Наличие госпакета акций в капитале компаний стало рассматриваться инвесторами как дополнительный фактор ее надежности и устойчивости, что отражается и в оценках мировых рейтинговых агентств. Негативной стороной тенденции усиления активности государственных компаний на рынке корпоративного контроля стало серьезное увеличение их кредиторской задолженности, что ярко высветило проблему альтернативности финансовых инвестиций и инвестиций в основной капитал, источников их финансирования и регулирующей роли государства как ключевого акционера в решении этих вопросов.

Имеющиеся количественные оценки по итогам 2003–2007 гг. наравне с новыми направлениями имущественной активности государства в последние 2 года не дают пока оснований для общих выводов о замедлении имущественной экспансии государства, хотя в 2008 г. появились определенные признаки этого.

Как официально заявил в Послании к Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. президент России, в связи с кризисом в стране не произойдет огосударствления промышленности и финансов, а с начала 2009 г. в выступлениях высшего политического руководства страны по экономической проблематике стал звучать сравнительно новый тезис об актуальности задачи приобретения активов за рубежом, что можно рассматривать как сигнал игрокам на рынке слияний и поглощений, каковыми в предшествующие 5 лет являлись преимущественно государственные компании, перенести свои основные усилия за пределы страны.

Завершение сделки между «Газпромом» и Сибирской угольной энергетической компанией (СУЭК), предполагавшееся до конца лета 2008 г., столкнулось с противодействием Федеральной антимонопольной службы (ФАС)⁶⁵.

Со стороны СУЭК в начале года планировалась дополнительная эмиссия акций, оплачиваемая электроэнергетическими активами «Газпрома», приходящимися на его долю в РАО «ЕЭС России» после реорганизации энергомонополии, а также уже полученными долями в новых компаниях, возникших ранее в ходе этого процесса (15,61% акций ОАО «ОГК-2», 17,13% акций ОАО «ОГК-6», 5,27% акций ОАО «ОГК-5» и 5% акций ОАО «ТГК-5»). Следствием этого с учетом прошедшего летом 2007 г. обмена между «Газпромом» и другими миноритариями акциями РАО «ЕЭС России» стало бы получение СУЭК контрольных пакетов ОАО «ОГК-2» и «ОГК-6», при том что газовая монополия должна была получить 50% + 1 акция в одной из крупнейших в России энергокомпаний.

Такой формат взаимодействия между «Газпромом» и СУЭК мог означать установление косвенного контроля со стороны государства за значительной частью генерирующих мощностей в российской электроэнергетике, поскольку контроль «Газпрома» над собственными энергетическими активами и энергетическими активами СУЭК дополнял уже имеющиеся полное (концерн «Росэнергоатом», подлежащий включению в состав холдинга «Атомный энергопромышленный комплекс» (АЭП), передаваемого в качестве имущественного взноса в ГК «Росатом») или частичное (ОАО «РусГидро») имущественное присутствие государства в отдельных сегментах этой отрасли.

К появившимся в 2008 г. признакам замедления имущественной экспансии государства, в принципе, можно отнести резкое сокращение перечня стратегических предприятий и акционерных обществ. Из него были исключены 176 унитарных предприятий и 195 ОАО при включении всего лишь 1 ФГУПа и 2 ОАО. Однако исключение подавляющей части активов было связано с их передачей ГК «Ростехнологии».

Формальный характер представительства государства в советах директоров многих компаний из числа тех, где оно имеет долю в капитале, по сравнению с ролью высшего исполнительного менеджмента актуализировал вопрос об относительно узкой практике привлечения в них неаффилированных директоров. Среди крупнейших компаний с долей государства их привлекали РАО «ЕЭС России» (до момента ликвидации), «Роснефть», Сбербанк, ВТБ и РЖД, но они отсутствуют в советах директоров «Газпрома», «Связьинвеста» (несмотря на работу независимых директоров в советах всех его дочерних компаний), «Транснефти», «Роснефтегаза», «Совкомфлота», «Аэрофлота»⁶⁶.

В таких условиях, судя по заявлениям представителей власти (первый вице-премьер российского правительства И. Шувалов на XII Санкт-Петербургском международном экономическом форуме и помощник президента РФ А. Дворкович в июне 2008 г.), будут предприниматься шаги, ограничивающие участие чиновников в советах директоров госкомпаний путем ротации их состава с постепенным увеличением численности независимых директоров прежде всего в тех акционерных

⁶⁵ www.opec.ru, 09.06.2008.

⁶⁶ Малкова И., Сурженко В. Независимые помогут // Ведомости. 14 сентября 2007. № 173 (1947).

обществах, где государство владеет 100%-м пакетом⁶⁷. Правда, при этом отсутствует ясность в отношении пропорций такой замены и круга компаний, где интересы государства останутся представлять только чиновники. На практике такая новация коснулась пока 11 госкомпаний, где весь капитал принадлежит государству, в которые, по информации И. Шувалова в июне 2008 г., в целях улучшения корпоративного управления были назначены независимые директора, хотя получила распространение и точка зрения, расценивавшая данный шаг как подготовку к возможной продаже федеральных пакетов акций в таких компаниях⁶⁸.

В этой связи также необходимо отметить, что изменениями, внесенными постановлением Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 572 в утвержденное в декабре 2004 г. Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»), были исключены лица, кандидатуры которых были предложены Российской Федерацией как акционером для избрания в совет директоров в качестве независимых директоров, из числа представителей государства, осуществляющих свою деятельность на основании этого Положения.

Кроме того, независимые директора наряду с представителями интересов Российской Федерации получили право инициировать обсуждение в Росимуществе и других органах власти с приглашением других представителей государства вопросов, выносимых на заседание совета директоров акционерного общества, и получать необходимую информацию, за исключением той, которую обязана предоставить сама компания.

При этом несколько сужен круг вопросов, по которым Росимущество обязано выдавать письменные директивы представителям государства, при том, что директивы по другим вопросам, относящимся к компетенции совета директоров, могут выдаваться лишь в случае поступления предложения председателя совета директоров.

Отметим, что на этом фоне другие новации в сфере управления федеральной собственностью выглядят довольно спорно. Речь идет об обсуждаемой возможности передавать в доверительное управление отраслевым министерствам ФГУПы и государственные АО на этапе их акционирования (в качестве пробного шага – дорожно-строительные организации с перспективой создания на их базе крупной госкомпании или новой государственной корпорации)⁶⁹.

Идея конкуренции министерств с федеральными агентствами, осуществляющими в настоящее время управление унитарными предприятиями, находится в явном противоречии с подходами административной реформы 2004 г., дополнительно усложняет и без того непростую схему взаимодействия между различными органами власти при реализации процедур управления этими хозяйствующими субъектами федеральной собственности, которой недостает единоначалия, ставит под сомнение саму возможность того, что министерства в состоянии эффективно руководить соответствующей

⁶⁷ День независимого директора. 9 июня 2008 г. Interfax.ru.

⁶⁸ Нетреба П., Бутрин Д. Приватизации накидывают срок // Коммерсант. № 145/П (3962). От 18 августа 2008 г.

⁶⁹ Нетреба П. Правительство взялось за дорожный вопрос // Коммерсант. № 145/П (3962). От 18 августа 2008 г.

отраслью (сферой деятельности) в целом, а агентства – заниматься реализацией соответствующих полномочий, вытекающих из норм законодательства (прежде всего закона об унитарных предприятиях). Более того, имеющийся механизм передачи в доверительное управление, появившийся в 1990-е годы, рассчитан на привлечение к управлению госпакетами акций (но отнюдь не ФГУПами) на конкурсной основе юридических лиц (но не органов власти) с потенциальной ориентацией на подключение к этому процессу эффективных управленцев из частного сектора.

Еще более сомнительным является наделение Министерства обороны РФ полномочиями осуществлять от имени государства права акционера (причем по ряду пунктов – самостоятельно) в отношении ОАО, созданных в результате приватизации находящихся в его ведении ФГУПов и акции которых находятся в федеральной собственности, а также по решению правительства – в отношении иных акционерных обществ с федеральными пакетами акций. Данное нововведение внесено в вышеупомянутое Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции») постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1053 «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом»⁷⁰.

Отсутствие официально анонсированных планов дальнейшего комплексного расширения сферы государственного предпринимательства в отношении целых отраслей подобно уже реализованным проектам (авиационная и атомная промышленность, судостроение) не означает автоматического сокращения размеров самого госсектора вследствие продолжения приватизации, поскольку включение в соответствующую программу крупных активов, сопоставимых по значению с теми, что приватизировались до 2004 г. (например, государственного пакета акций телекоммуникационного холдинга «Связьинвест», продажа которого в предыдущие годы неоднократно откладывалась), находится под большим вопросом. В этой связи хотелось бы напомнить, что предыдущий финансовый кризис, поразивший российскую экономику в 1997–1998 гг., свел к минимуму приватизационные процедуры по причине многократного обесценения активов, ухода с российского рынка многих потенциальных инвесторов и политической неопределенности, хотя в то время под воздействием кризиса находились лишь некоторые «emerging markets» (страны Юго-Восточной Азии и Латинской Америки), а не страны G-7, как сегодня.

Влияние финансового кризиса осенью 2008 г. на российский рынок корпоративного контроля остается пока не вполне ясным. С одной стороны, подешевевшие активы являются естественным объектом потенциальных слияний и поглощений, в том числе и со стороны как государственных, так и частных компаний. С другой стороны, уже накопленная долговая нагрузка и потеря прежней легкости доступа к заемным средствам должны объективно способствовать продажам части активов или, по крайней мере, служить тормозом для новых приобретений.

⁷⁰ Этим же документом внесены изменения в постановления Правительства РФ от 6 июня 2003 г. № 333 и от 3 декабря 2004 г. № 738, определяющие механизм реализации органами власти полномочий собственника имущества ФГУПа в части, касающейся правомочий Минобороны РФ.

Многое будет зависеть от масштаба и формата той государственной поддержки, которую должны получить российские банки, выбранные ими приоритеты кредитования реального сектора экономики, а также степень участия самого государства в операциях на фондовом рынке.

Несомненно, основными каналами предоставления финансовой поддержки за счет бюджетных средств и кредитов ЦБ РФ стали хозяйственные структуры с участием государства: ГК «Внешэкономбанк» (ВЭБ), Сбербанк и Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК).

В то же время среди дальнейших получателей этих средств не просматривается какого-либо преобладания государственных компаний. Напротив, в числе первых льготные кредиты от ВЭБа получили широко известные частные бизнес-группы ОК «РУСАЛ», консорциум «Альфа-Групп», ОАО «Мечел», что находится в известном противоречии с укоренившимся в последние годы мнением о привилегированном положении госкомпаний, достигаемом за счет взаимодействия с органами власти.

Нельзя не отметить также, что возврат к практике предоставления льготных кредитов означает известную ревизию принципов финансовой ответственности, недопустимости мягких бюджетных ограничений в деятельности хозяйствующих субъектов, последовательности в применении процедур несостоятельности (банкротства), которые с большим трудом и высокими издержками внедрялись в российскую экономику с начала 1990-х годов. Более того, если в тот период основными кандидатами на получение такой поддержки выступали сельское хозяйство, угольная и оборонная промышленность, т.е. отрасли, которые в силу своей специфики являлись подтвержденными мировой практикой определенными отклонениями от типовых схем организации и ведения бизнеса, то в настоящее время в числе претендентов на поддержку оказались компании, представляющие отрасли, до последнего времени успешно развивавшиеся за счет игры рыночных сил (добыча сырья, металлургия, строительство, торговля). Правда, предоставление кредитов на рефинансирование взятых за рубежом займов осуществляется под залог акций, которые могут отойти ВЭБу в случае невозврата кредитов. Так, «РУСАЛ» получил 121 млрд руб. под залог блокирующего пакета акций «НорНикеля». Для «Альфа-Групп» в качестве таких активов выступают акции розничной торговой сети X5 и «Вымпелкома».

В этой связи большое значение будут иметь реальные приоритеты кредитования, выбираемые получающими 10-летние кредиты от ВЭБа Внешторгбанком (200 млрд руб.), Россельхозбанком (25 млрд руб.), региональными банками (225 млрд руб.), а также Сбербанком (10-летний кредит от ЦБ РФ на 500 млрд руб.)⁷¹.

Что же касается ВЭБа, то помимо средств для прямого кредитования реального (1,3 трлн руб. для рефинансирования займов, взятых за рубежом) и банковского (450 млрд руб.) секторов экономики, он получает средства в размере 175 млрд руб. для покупки акций и облигаций на фондовых биржах, 75 млрд руб. для гарантирования выполнения сделок на биржах и 30 млрд руб. для кредитования малого и среднего бизнеса.

Для тех бизнес-групп, которые не смогут получить доступ к государственной поддержке, финансовый кризис, уже резко ограничивший возможности привлечения

⁷¹ Наряду с этим 1,5 трлн руб. размещает на депозитах в коммерческих банках Минфин.

заемных средств, станет катализатором реструктуризации с перспективой возможной смены собственников. Насколько глубокой и обширной она будет применительно к государственным компаниям, покажет время. Составной частью такой реструктуризации, как следует из уже накопленного (правда, в условиях экономического роста и поступательной динамики финансовых рынков) опыта, вполне может стать продажа части аккумулированных активов, что приведет к изменению роли компаний с долей государства в капитале на рынке слияний и поглощений, их превращению из главных покупателей в преимущественно продавцов⁷². Разумеется, нельзя полностью исключать и того, что объектами слияний и поглощений со стороны компаний с долей государства в капитале могут стать новые компании в самых различных отраслях.

При этом неизбежно встает вопрос о роли государства, которое вынуждено будет действовать не напрямую, как при стандартных приватизационных процедурах, а косвенно – через своих представителей в органах управления такими компаниями, санкционируя или блокируя совершение таких сделок. В качестве смежных вопросов здесь выступают дивидендная политика (в свете получения дополнительных доходов от продажи активов, помимо доходов от текущей деятельности) и определение перспектив государства в отношении сохранения своего участия в капитале.

Только в среднесрочном периоде станет ясно, будет ли реорганизация организационно-управленческих аспектов функционирования отдельных компаний означать оптимизацию государственного сектора в целом.

Соображения эффективности требуют того, чтобы государственное присутствие в экономике в аспекте отношений собственности было приведено в соответствие с реальными, весьма скромными управленческими возможностями государства. Из этого вытекает, что приоритет в его действиях должен отдаваться усилиям по оптимизации структуры имеющихся активов, повышению эффективности управления уже существующими государственными компаниями путем определения их места в системе государственных приоритетов, обеспечения прозрачности финансовых потоков, распространения в них лучшей практики и стандартов корпоративного управления.

Применительно к проблематике участия государственных компаний в слияниях и поглощениях основное внимание должно быть уделено ограничению приобретения непрофильных активов, более тщательной селекции решений, требующих согласия государства и как собственника, и как регулятора рынков.

Весьма вероятное замедление приватизационного процесса в ближайшие годы в связи с финансовым кризисом делает очень вероятной ситуацию, когда государство на длительное время останется собственником большого объема имущества, включая активы, не связанные напрямую с исполнением им своих публичных функций. Поэтому в настоящее время можно говорить о том, что в сфере управления государственной собственностью на ближайшие годы продолжает оставаться приоритетной задача полной реализации того комплекса мер по улучшению управления имуществом, остающимся в собственности государства, который был намечен «Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации»⁷³.

⁷² В этой связи можно указать на практику реформирования естественных монополий, прежде всего электроэнергетики. Схожих процессов можно ожидать и на железнодорожном транспорте.

⁷³ Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024.

5.3. Государственные корпорации: основные направления и тенденции развития в 2007–2008 гг.

Важным элементом государственной политики в 2007 г. стало создание крупных государственных корпораций. Государством было создано 6 таких структур: Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк), Российская корпорация нанотехнологий («Роснанотех», или «Роснано»), Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта («Олимпстрой»), «Ростехнологии» и «Росатом»⁷⁴. Эти государственные корпорации получили широкий набор функций, значительные объемы государственного имущества (средства федерального бюджета, различные производственные и финансовые активы), обеспечивающие их деятельность на длительную перспективу. При этом госкорпорации глубоко различны по своим задачам, функциям, базовым принципам деятельности⁷⁵. В 2007—2008 гг. происходили динамичное развитие созданных государственных корпораций, расширение масштабов, а иногда и направлений их деятельности. В данном разделе главным образом мы сосредоточимся на анализе основных направлений и тенденций развития госкорпораций.

5.3.1. Специфика развития деятельности государственных корпораций в 2007–2008 гг.

Развитие деятельности созданных госкорпораций

По своей основной направленности созданные в 2007 г. государственные корпорации могут быть условно разбиты на три основные группы:

(1) Внешэкономбанк, «Роснано» – компенсация «провалов» как рынка, так и государственной системы управления, формирование финансовых институтов развития в виде госкорпораций;

(2) Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой» – повышение эффективности и гибкости административной системы, «аутсорсинг» отдельных функций государственных органов управления на уровень госкорпораций;

(3) «Росатом», «Ростехнологии» – повышение конкурентоспособности отдельных стратегических секторов (отраслей), обеспечение национальной безопасности, реструктуризация и консолидация соответствующих государственных активов.

Процессы развития деятельности госкорпораций представляются весьма многоаспектными, а в некоторых случаях – неоднозначными. Рассмотрим некоторые значимые события в развитии каждой госкорпорации.

Внешэкономбанк

Если рассматривать деятельность госкорпорации именно в качестве нового института развития, то отправной точкой следует считать принятие через 2 месяца после официального создания корпорации Меморандума о финансовой политике Внешэкономбанка, определившего основные направления, показатели и ограничения его

⁷⁴ В данном разделе мы не рассматриваем деятельность государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», созданной в 2003 г.

⁷⁵ Подробно о создании государственных корпораций в 2007 г., об основных предпосылках и особенностях данного процесса, ключевых характеристиках созданных структур см., например: Симачев Ю., Кузык М. Создание государственных корпораций как значимый инструмент институциональной политики в 2007 г. / Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. (Вып. 29). М.: ИЭПП, 2008. С. 505–534.

инвестиционной и финансовой деятельности⁷⁶. Первые решения об одобрении поддержки инвестиционных проектов, удовлетворяющих положениям данного Меморандума, были приняты в марте 2008 г., т.е. спустя 10 месяцев с момента официального оформления госкорпорации. К октябрю 2008 г. наблюдательный совет Внешэкономбанка одобрил участие госкорпорации в реализации уже более чем 20 крупных проектов на сумму около 200 млрд руб.

С момента своего создания госкорпорация заключила соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с рядом федеральных органов власти, региональных администраций, крупнейших государственных компаний (ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ГК «Ростехнологии», ОАО «Роснефть», ОАО «Объединенная судостроительная корпорация»).

В настоящее время Внешэкономбанк является важным инструментом обеспечения финансовой устойчивости отечественных кредитных организаций и компаний реального сектора. В соответствии с Федеральным законом «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации»,⁷⁷ эта госкорпорация:

вправе предоставлять кредиты организациям для погашения или обслуживания зарубежных заимствований, а также приобретать права требования по ним у иностранных кредиторов;

вправе предоставлять долгосрочные субординированные кредиты без обеспечения российским кредитным организациям;

должна предоставить субординированные кредиты ОАО «Банк ВТБ» на сумму до 200 млрд руб. и ОАО «Россельхозбанк» на сумму до 25 млрд руб..

Также Внешэкономбанку поручено выполнять в 2009 г. функции агента правительства РФ по вопросам предоставления и исполнения государственных гарантий по кредитам, привлекаемым стратегическими организациями оборонно-промышленного комплекса, а также иными организациями, отобранными в порядке, установленном правительством, на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения⁷⁸.

Внешэкономбанком реализован целый ряд мер как адресной, так и системной поддержки, примерами которых могут служить:

приобретение 98% акций ОАО АКБ «Связь-Банк» и 99% акций ЗАО «КБ «Глобэкс»;

предоставление субординированных кредитов ряду российских банков (помимо названных в законе Банка ВТБ и «Россельхозбанка»): Альфа-банку, Номос-банку, Ханты-Мансийскому банку, Газпромбанку – на общую сумму свыше 30 млрд руб.;

участие в рефинансировании сделок компаний топливно-энергетического комплекса, горнорудной, металлургической промышленности, микроэлектроники, а также ОАО «Банк ВТБ» на сумму около 14 млрд долл.⁷⁹

⁷⁶ Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» утвержден распоряжением Правительства РФ от 27 июля 2007 г. № 1007-р.

⁷⁷ Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации».

⁷⁸ Постановления Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 103, 104.

⁷⁹ Заметим, что в начале февраля 2009 г. Внешэкономбанк приостановил прием заявок на рефинансирование долгов компаний. <http://www.veb.ru/ru/about/press/news/index.php?id32=5036>

Для обеспечения реализации антикризисных мер госкорпорации предоставлены дополнительные ресурсы. Так, в соответствии с Федеральным законом «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» Банк России размещает во Внешэкономбанке депозиты на общую сумму до 50 млрд долл. сроком на 1 год, также предусмотрена возможность размещения во Внешэкономбанке на депозиты средств фонда национального благосостояния на сумму до 450 млрд руб. до конца 2019 г. Кроме того, принято решение внести в уставный капитал Внешэкономбанка имущественный взнос в сумме 75 млрд руб. на реализацию мер по поддержке финансового рынка⁸⁰.

В дальнейшем использование Внешэкономбанка в качестве приоритетного инструмента обеспечения устойчивости российской финансовой системы и реального сектора, вне всяких сомнений, продолжится и, вполне вероятно, расширится. При этом на наш взгляд, будет весьма сложно обеспечить в рамках одной госкорпорации разумное сочетание реализации мер по преодолению финансового кризиса и решения задач поддержки долгосрочных инновационных и инвестиционных проектов (есть риск, что усилия будут сконцентрированы на первом направлении в ущерб второму).

Госкорпорация «Роснано»

Практическая деятельность госкорпорации по поддержке проектов развития наноиндустрии началась, по сути, спустя 10 месяцев после даты ее официального создания. Однако до этого момента госкорпорацией был выполнен большой объем подготовительных работ: принято значительное число документов, сформирован ряд органов, изучена сфера деятельности и т.п. В мае 2009 г. была утверждена стратегия деятельности корпорации до 2020 г.⁸¹.

За первый год функционирования госкорпорации к ней поступило около 650 заявок от более 350 организаций на общую сумму свыше 400 млрд руб., из которых, впрочем, была одобрена лишь одна: в конце мая 2008 г. наблюдательный совет утвердил первый инвестиционный проект по производству асферических оптических элементов. Однако затем данный процесс несколько активизировался, и к началу 2009 г. руководством корпорации были приняты решения о финансировании 7 проектов в объеме около 6 млрд руб.

Важным направлением деятельности госкорпорации является ее участие в инфраструктурных проектах и программах. Госкорпорация ведет работу по развертыванию, поддержанию и координации деятельности новых и уже существующих элементов нанотехнологической инфраструктуры: софинансирует развитие материально-технической базы центров коллективного пользования, научно-внедренческих центров, включая центры инжиниринга, а также некоммерческих институтов развития, таких как технопарки, центры трансферта технологий, особые экономические зоны и бизнес-инкубаторы. В госкорпорацию поступило около 10 инфраструктурных проектов. В настоящее время корпорация разрабатывает концепцию создания сети инфраструктурных научно-технологических наноцентров для обеспечения бизнес-процессов в разных секторах нанотехнологической индустрии. При этом еще в конце 2008 г. руководством «Роснано» и МГУ им. М.В. Ломоносова была достигнута договоренность о создании Центра нанотех-

⁸⁰ Распоряжение Правительства РФ от 19 ноября 2008 г. № 1665-р.

⁸¹ Документ утвержден наблюдательным советом «Роснано» 29 мая 2008 г.

нологий, на базе которого будут вестись научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, осуществляться пилотное производство.

В декабре 2008 г. наблюдательный совет «Роснано» утвердил проект по созданию первого закрытого паевого фонда венчурных инвестиций. По итогам отбора среди российских бизнес-школ партнером корпорации стала Московская школа управления «Сколково», которая привлечет в паевой фонд средства соинвесторов в размере 1 млрд руб. Общий объем фонда составит 2 млрд руб. Управляющей компанией фонда станет УК «Тройка Диалог».

Госкорпорация планирует осуществить запуск нескольких образовательных проектов, направленных в первую очередь на подготовку и переподготовку специалистов, необходимых для реализации инвестиционных проектов в сфере нанотехнологий, которые «Роснано» финансирует или планирует финансировать⁸². Уже поступили заявки нескольких ведущих вузов страны на реализацию пилотных проектов, один из которых был утвержден наблюдательным советом в конце сентября 2008 г. Проект будет реализован совместно с Московским институтом стали и сплавов и Московским физико-техническим институтом. Бюджет проекта составит 13,1 млн руб., из которых средства «Роснано» – 11,2 млн руб.

Госкорпорация предпринимает значительные усилия для развития системы связей и популяризации своей деятельности, в том числе на международном уровне. За прошедший период заключены соглашения о сотрудничестве с рядом федеральных органов власти, региональных администраций, российских (включая ГК «Росатом») и зарубежных компаний, научных центров (РНЦ «Курчатовский институт»), вузов (МГУ им. М.В. Ломоносова), а также с Российской академией наук. Важной вехой в деятельности корпорации стали организация и проведение в декабре 2008 г. представительного международного форума по нанотехнологиям⁸³, в работе которого приняло участие свыше 7 тыс. человек.

В целом за прошедший период деятельность госкорпорации была в значительной степени связана с подготовкой к непосредственному осуществлению функций по поддержке развития nanoиндустрии (вопросы изучения и анализа ситуации на рынках, разработки стратегии своей деятельности, определения принципов и процедур поддержки проектов, развития партнерских связей, популяризации своей деятельности), тогда как собственно реализация проектов началась спустя почти год после создания корпорации. В дальнейшем с учетом достаточно четкой регламентации деятельности госкорпорации, проведенной отработки процедур отбора проектов в пилотном режиме можно ожидать активизации и расширения масштабов деятельности корпорации по поиску и отбору инновационных проектов в области nanoиндустрии⁸⁴.

Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

Данная госкорпорация начала практическую деятельность по предоставлению ресурсов спустя примерно полгода с момента своего официального создания. Тем не менее

⁸² <http://www.rosnano.ru/Publication.aspx?PublicationId=860>

⁸³ О высоком статусе данного мероприятия свидетельствует уже хотя бы тот факт, что его проведение одобрено Распоряжением Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 1169-р.

⁸⁴ Заметим, что, по оценкам руководства госкорпорации, она начнет работать «на полную мощность» с середины 2009 г., когда ежемесячно будет рассматриваться 5–6 проектов с финансированием около 1 млрд руб.. <http://www.rusnano.com/Rubric.aspx?RubricId=494>

еще в конце 2007 г. – начале 2008 г. был принят ряд документов, касающихся практической деятельности госкорпорации и порядка ее взаимодействия с регионами.

Первая заявка на предоставление финансовой поддержки была одобрена правлением госкорпорации в феврале 2008 г. Однако уже к концу июля число одобренных заявок достигло 60. Параллельно развивалась деятельность по информированию региональных властей о процедурах взаимодействия с фондом, о порядке расходования выделяемых средств и т.п. Кроме того, госкорпорация начала проводить проверки в отношении порядка освоения предоставляемых ресурсов. В настоящее время такие проверки проводятся регулярно.

Принятыми в декабре 2008 г. поправками в Закон о госкорпорации⁸⁵ фонду было предоставлено право до конца 2009 г. оказывать субъектам Российской Федерации финансовую поддержку за счет своих средств в размере 50 млрд руб. на переселение граждан из аварийного жилищного фонда. И уже спустя 10 дней руководство фонда одобрило первые заявки на предоставление финансовой поддержки за счет средств корпорации для расселения аварийного жилищного фонда.

К настоящему моменту одобрены заявки и предоставляется финансовая поддержка примерно 80 субъектам РФ, причем у ряда регионов удовлетворены несколько заявок. В 2008 г., по данным фонда, в рамках долевого финансирования региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийного жилья в региональные и муниципальные бюджеты корпорацией было перечислено 45,7 млрд руб. Из этой суммы 35,7 млрд руб. было направлено на софинансирование капитального ремонта и почти 10 млрд руб. на софинансирование переселения граждан из аварийного жилья. Объем регионального софинансирования соответствующих программ составил около 27,5 млрд руб.⁸⁶

Также отметим, что госкорпорацией заключены соглашения о взаимодействии с рядом федеральных органов власти, призванные способствовать ее деятельности.

В конце 2008 г. Фонд содействия реформированию ЖКХ был в определенной мере привлечен к реализации антикризисных мер: разместил на депозитах 11 банков средства в размере 35 млрд руб. сроком на полгода на особых условиях, в соответствии с которыми банки обязались предоставить кредиты российским компаниям, осуществляющим деятельность в сфере жилищного строительства, ОПК, сельского хозяйства, автомобилестроения, сельхозмашиностроения, авиаперевозок, электронной промышленности либо металлургической промышленности в объеме не менее 50% суммы размещенного депозита.

На наш взгляд, порядок и процедуры функционирования госкорпорации к настоящему моменту достаточно отработаны, фонд осуществляет деятельность в «штатном» режиме, принимает участие в реализации антикризисных мер, несмотря на значительный объем используемых для этих целей средств (около 7% капитала, внесенного в корпорацию государством), едва ли существенным образом влияет на выполнение фондом профильных функций. Поэтому риски, связанные с дальнейшим развитием деятельности корпорации, представляются нам относительно низкими.

⁸⁵ Федеральный закон от 1 декабря 2008 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁸⁶ <http://www.fondgkh.ru/news/27931.html>

Госкорпорация «Олимпстрой»

Практическое функционирование данной госкорпорации, по сути, началось после того, как правительство России в конце декабря 2007 г. утвердило Программу строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта, а также определило размер имущественного взноса Российской Федерации в госкорпорацию⁸⁷.

В настоящее время «Олимпстрой» активно реализует Программу строительства: проводит землеотвод, проводит конкурсы и тендеры, осуществляет процедуры, связанные с выкупом и изъятием объектов недвижимости и земельных участков, заключает договора на строительство объектов, организует публичные мероприятия, в том числе общественные слушания.

Пожалуй, наиболее заметными событиями в деятельности госкорпорации до сих пор являлись смена ее президента⁸⁸ (связанная, по мнению некоторых экспертов, с отставанием от графика строительства олимпийских объектов⁸⁹), расширение состава наблюдательного совета корпорации⁹⁰, а также увеличение имущественного взноса Российской Федерации в корпорацию для финансирования мероприятий программы строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта. Примечательно, что такое увеличение осуществлялось дважды с интервалом менее двух месяцев: в начале ноября 2008 г. – на 25,2 млрд руб. (или примерно на 16%)⁹¹, в конце декабря того же года – на 61,2 млрд руб. (на 34%)⁹². В последнем случае обращает на себя внимание не только существенный как в абсолютном, так и в относительном выражении объем дополнительно выделяемых ресурсов, но и разнонаправленность вносимых изменений в финансовый план: если на период с 2008 по 2010 г. предусмотрено увеличение финансирования, то на 2011 г. – некоторое уменьшение. При этом, по заверению представителей правительства РФ и самой госкорпорации, увеличение вклада Российской Федерации в «Олимпстрой» является плановым и связано с переходом от стадии экспертизы проектов к строительству.

Госкорпорация «Ростехнологии»

Развитие деятельности госкорпорации в значительной мере было связано с расширением и диверсификацией ее имущественного комплекса за счет разного рода промышленных активов:

- практически одновременно с созданием госкорпорации было принято решение о передаче ей 100% акций ОАО, создаваемого на базе ФГУП «Рособоронэкспорт»⁹³;

⁸⁷ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 991 (в редакции постановления Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 443) «О Программе строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта».

⁸⁸ Распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2008 г. № 509-р президентом госкорпорации назначен В.В. Колодяжный.

⁸⁹ Например: Бутрин Д., Ребров Д., Сборов А.. «Олимпстрой» дожид до перестройки // Коммерсантъ. От 18 апреля 2008 г. № 66.

⁹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2008 г. № 1091-р.

⁹¹ Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2008 г. № 807.

⁹² Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1086.

⁹³ Указ Президента РФ от 26 ноября 2007 г. № 1577.

- в конце мая 2008 г. также было решено передать находящиеся в федеральной собственности крупные пакеты акций трех авиакомпаний для учреждения ОАО «ЭйрЮнион» совместно с группой сторонних инвесторов⁹⁴;
- в начале января 2009 г. президент РФ отменил ранее принятое решение о внесении переданных ГК «Ростехнологии» акций авиакомпаний в уставный капитал ОАО «ЭйрЮнион», а также передачу крупных пакетов акций еще трех авиаперевозчиков⁹⁵;
- в июле 2008 г. было принято решение о передаче корпорации пакетов акций 183 акционерных обществ, создаваемых путем преобразования ФГУПов, 243 существующих акционерных обществ, а также 2 совместных предприятий с участием Российской Федерации в капитале⁹⁶ (большинство указанных предприятий и обществ представляют различные отрасли оборонной промышленности; кроме того, ряд организаций относится к сфере внешнеэкономической деятельности, науки, машиностроения, металлургии, авиаперевозок, а также представляет непроемленную сферу⁹⁷);
- в середине января было решено передать ГК «Ростехнологии» 18,83% акций ОАО «АвтоВАЗ», находящихся в хозяйственном ведении компании «Рособоронэкспорт»⁹⁸ (последняя, заметим, продолжает функционировать в форме ФГУПа, несмотря на принятое более года назад решение об акционировании).

В феврале 2009 г. процесс передачи промышленных активов продолжился уже на региональном уровне – в соответствии с заключенным соглашением о сотрудничестве между ГК «Ростехнологии» и правительством Татарстана в корпорацию будут внесены принадлежащие Республике Татарстан пакеты акций 5 предприятий радиоэлектронной сферы⁹⁹.

Необходимо отметить, что наряду с безвозмездным получением промышленных активов корпорация также осуществляла их приобретение за счет собственных средств: в конце 2008 г. ГК «Ростехнологии» приобрела 25,1% акций компании WiMax Holding Ltd, являющейся единственным владельцем WiMax-оператора «Скартел»¹⁰⁰. Сумма сделок, по оценкам¹⁰¹, составила не менее 75 млн долл.

Наряду с масштабным увеличением производственных активов данная госкорпорация также была наделена в отношении дочерних компаний дополнительными функциями

⁹⁴ Указ Президента РФ от 26 мая 2008 г. № 853. Заметим, что решение о создании ОАО «ЭйрЮнион» было принято еще в первой половине 2007 г. – Указ Президента РФ от 28 апреля 2007 г. № 570.

⁹⁵ Указ Президента РФ от 4 января 2009 г. № 28.

⁹⁶ Указ Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052.

⁹⁷ Примечательно, что в первоначальной редакции список компаний, подлежащих включению в состав корпорации, содержал около 250 наименований, затем их количество возросло примерно до 500, однако на этапе межведомственных согласований ряд компаний был исключен из списка, в частности, «Уралвагонзавод» – крупнейший производитель гражданской и военной техники. См., например: Киселева Е., Грицкова А. «Ростехнологии» встают на рельсы // Коммерсантъ. 28 января 2008 г. № 11; Киселева Е., Янбаева Р., Грицкова А. От «Ростехнологий» отцепляют вагоны // Коммерсантъ. 3 апреля 2008 г. № 55; Киселева Е., Грицкова А., Лантратов К. Триллионная технология // Коммерсантъ. 24 апреля 2008 г. № 70.

⁹⁸ Указ Президента РФ от 13 января 2009 г. № 53. Заметим, что документ также предусматривает исключение одного предприятия из перечня ФГУПов, преобразуемых в акционерные общества, 100% акций которых затем подлежат передаче ГК «Ростехнологии».

⁹⁹ <http://www.rostechnologii.ru/upload/984/RT+tatarsnan%2010%2002%202009%201.pdf>

¹⁰⁰ http://www.rostechnologii.ru/upload/742/Yota_RT.pdf

¹⁰¹ См., например: Малахов А. «Ростехнологии» стали высокими // Коммерсантъ. 11 ноября 2008 г. № 204.

ми, в числе которых организация выполнения государственной программы вооружения, государственного оборонного заказа и мобилизационного плана, федеральных целевых программ и программ военно-технического сотрудничества, а также реструктуризация дочерних компаний, создание на их основе интегрированных структур. Кроме того, были установлены дополнительные полномочия наблюдательного совета, среди которых:

утверждение программ деятельности и реформирования организаций госкорпорации;

утверждение по согласованию с правительством РФ программы отчуждения находящихся в собственности госкорпорации акций организаций и холдинговых компаний;

утверждение системы показателей эффективности управления организациями госкорпорации¹⁰².

Заслуживает внимания также развитие взаимоотношений между ГК «Ростехнологии» и государством в финансовой сфере. Госкорпорация неоднократно предпринимала попытки получить бюджетные ресурсы либо право участвовать в их распределении, как правило, мотивируя это тем, что управление обширной совокупностью разнородных предприятий, многие из которых к тому же отягощены немалым грузом проблем, требует дополнительных ресурсов и «рычагов»:

- весной 2008 г. руководство ГК «Ростехнологии» выступило с инициативой наделить госкорпорацию полномочиями распорядителя и получателя бюджетных средств, а также государственного заказчика в отношении гособоронзаказа и 6 ФЦП – проект соответствующего постановления был внесен корпорацией в правительство РФ¹⁰³. Однако данный акт не был принят, главным образом из-за возражений Федеральной антимонопольной службы, суть которых заключалась в том, что корпорация в этом случае будет одновременно выступать и в роли собственника предприятий, и в качестве органа власти, заказывающего у них продукцию за государственный счет;
- в конце октября 2008 г. группой депутатов в Государственную Думу был внесен законопроект, в частности, предусматривавший наделение ГК «Ростехнологии» полномочиями распорядителя и получателя бюджетных средств (а также правами собственника в отношении имущества ФГУПов, подлежащих включению в корпорацию, до момента их акционирования)¹⁰⁴, который, впрочем, не прошел и первое чтение;
- в декабре 2008 г. имущественный комплекс ГК «Ростехнологии» пополнился довольно значительным объемом денежных средств – в соответствии с внесенными месяцем ранее поправками в закон о бюджете правительством РФ было принято решение о внесении в корпорацию в качестве имущественного взноса Российской Федерации 1,5 млрд руб.¹⁰⁵;
- в январе 2009 г. корпорация обратилась в Минэкономразвития России с ходатайством о предоставлении очень значительных объемов финансовой поддержки: 262

¹⁰² Указ Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052.

¹⁰³ См., например: Киселева Е., Грицкова А., Лантратов К. Триллионная технология // Коммерсантъ. 24 апреля 2008 г. № 70.

¹⁰⁴ Проект Федерального закона № 118175-5 «Об особенностях передачи имущественного взноса Российской Федерации государственной корпорации «Ростехнологии» и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственной корпорации «Ростехнологии».

¹⁰⁵ Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 1847-р.

млрд руб., из которых 151 млрд – в виде денежных средств, 111 млрд – в форме госгарантий¹⁰⁶.

Третьим ключевым направлением деятельности ГК «Ростехнологии» в прошедший период (помимо концентрации производственных и финансовых активов) стало содействие развитию включенных (либо только подлежащих включению) в состав корпорации предприятий путем привлечения инвесторов, создания стратегических партнерств, реализации антикризисных мер, а также в некоторых случаях формирование новых бизнесов:

- в конце 2007 г. корпорация подписала меморандум о взаимопонимании с компаниями Troika Capital Partners и Renault¹⁰⁷, а в феврале 2008 г. – заключила соглашения, участниками которых помимо названных компаний являлись ФГУП «Рособоронэкспорт», ОАО «АвтоВАЗ», Группа компаний «Тройка Диалог». Эти документы были посвящены вопросам стратегического партнерства между компаниями Renault и «АвтоВАЗ», в рамках которого предусматривалось приобретение Renault у группы компаний «Тройка Диалог» 25% акций ОАО «АвтоВАЗ». В октябре 2008 г. ГК «Ростехнологии», Группа компаний «Тройка Диалог», компания Renault и ОАО «АвтоВАЗ» подписали соглашение акционеров, направленное на согласование действий сторон при принятии решений¹⁰⁸;
- в конце июня 2008 г. было объявлено о намерении госкорпорации создать совместно с ОАО «АвтоВАЗ» и компанией «Тройка Диалог» холдинг по выпуску автокомпонентов¹⁰⁹;
- в августе 2008 г. Группа компаний Pirelli и ГК «Ростехнологии» при поддержке правительства Самарской области подписали соглашение, в соответствии с которым будет создано совместное предприятие по производству автомобильных шин¹¹⁰. Совокупный объем вложений в проект должен составить 300 млн евро¹¹¹;
- в декабре 2008 г. немецкий автомобильный концерн Daimler AG, ОАО «КамАЗ», ГК «Ростехнологии» и Группа компаний «Тройка Диалог» подписали соглашение, определяющее условия эксклюзивного стратегического партнерства и принципы сотрудничества, в соответствии с которым Daimler AG приобретает у Группы компаний «Тройка Диалог» 10% акций ОАО «КамАЗ» за 250 млн долл.¹¹²;
- в июле 2008 г. ГК «Ростехнологии» и холдинг «Металлоинвест» подписали соглашение, предусматривающее создание совместного предприятия по освоению крупнейшего в мире Удоканского месторождения меди¹¹³. Доля госкорпорации в создаваемом предприятии должна составить не менее 25%. В настоящее время ГК

¹⁰⁶ Киселева Е. «Ростехнологии» отказались от бюджетных денег // Коммерсантъ. 12 февраля 2009 г. № 25.

¹⁰⁷ <http://www.gzt.ru/auto/2007/12/08/205926.html>

¹⁰⁸ http://www.lada-auto.ru/cgi-bin/pr.pl?id=0&id_article=40267&prev=1

¹⁰⁹ http://www.rostechnologii.ru/upload/57/pr_015.pdf

¹¹⁰ <http://www.rosbalt.ru/2008/08/05/510397.html>

¹¹¹ <http://www.interfax.ru/business/news.asp?id=44017>

¹¹² При этом в случае положительных результатов финансово-хозяйственной деятельности ОАО «КамАЗ» в 2012 г. Daimler AG должен будет выплатить еще 50 млн долл. <http://www.rosbalt.ru/2008/12/12/602667.html>

¹¹³ <http://www.rosbalt.ru/2008/07/18/505433.html> По условиям соглашения совместное предприятие создается в случае победы Михайловского ГОКа (предприятие входит в состав холдинга «Металлоинвест») в конкурсе на разработку Удоканского месторождения. В сентябре 2008 г. комбинат был объявлен победителем данного конкурса.

- «Ростехнологии» и холдинг «Металлоинвест» рассматривают возможность объединения своих металлургических активов¹¹⁴;
- в сентябре 2008 г. в ответ на кризисную ситуацию, в которой оказалось ОАО «ЭйрЮнион», ГК «Ростехнологии» выдала авиаальянсу финансовые гарантии на сумму 100 млн долл.¹¹⁵. Примерно тогда же госкорпорацией совместно с властями Москвы и Красноярского края по согласованию с правительством РФ было принято решение создать новую объединенную авиационную компанию «Авиалинии России» на базе ОАО «ЭйрЮнион», а также ряда других авиакомпаний¹¹⁶, при этом контрольный пакет акций компании «Авиалинии России» будет принадлежать госкорпорации «Ростехнологии»¹¹⁷;
 - в ноябре 2008 г. ГК «Ростехнологии» и итальянский концерн Finmeccanica заключили соглашение о совместной деятельности по созданию ряда предприятий в сфере производства компонентов из композиционных материалов (углеволокна)¹¹⁸;
 - в декабре 2008 г. госкорпорацией начата работа по созданию холдинга в оптической отрасли – ОАО «НПК «Оптические системы и технологии», – который объединит 20 предприятий¹¹⁹.

Таким образом, к настоящему времени в деятельности госкорпорации прослеживаются две взаимосвязанные линии: расширение состава активов, получение дополнительных функций, полномочий и реализация на этой основе мер по формированию производственных холдингов, стратегических альянсов, созданию новых бизнесов. Масштабы и направления дальнейшего расширения деятельности данной госкорпорации характеризуются высокой степенью неопределенности.

Госкорпорация «Росатом»

Госкорпорация была призвана заменить собой орган государственной власти – Федеральное агентство по атомной энергии, поэтому отправной точкой в ее деятельности как самостоятельного субъекта следует считать упразднение данного агентства и передачу его функций госкорпорации. Соответствующее решение было принято в марте 2008 г. – спустя почти 4 месяца после официального создания корпорации¹²⁰.

Важной целью ее деятельности наряду с осуществлением функций органа государственной власти является также управление государственным имуществом. Решение о передаче корпорации первой «группы» государственных активов было принято в начале февраля 2008 г.¹²¹ – еще до ликвидации профильного федерального агентства. Затем од-

¹¹⁴ http://www.mc.ru/page.asp/news/nw/news_id/2145

¹¹⁵ <http://www.rian.ru/economy/20080905/150997652.html>

¹¹⁶ ГК «Россия», «Кавминводиавиа», «Оренбургские авиалинии», «Саратовские авиалинии» и «Владивосток-авиа». <http://www.rostechnologii.ru/arch1.shtml>

¹¹⁷ При этом планируется, что в перспективе у ГК «Ростехнологии» останется только блокирующий пакет, а остальные акции будут проданы на рынке. <http://www.ma-journal.ru/news/57297/>

¹¹⁸ http://www.akm.ru/rus/news/2008/november/06/ns_2520270.htm

¹¹⁹ http://www.mashportal.ru/company_news-13826.aspx

¹²⁰ Указ Президента РФ от 20 марта 2008 г. № 369 «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»

¹²¹ В соответствии с нормой закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» Распоряжением Правительства РФ от 5 февраля 2008 г. № 116-р предусмотрена передача госкорпорации 100% ОАО «Атомный энергопромышленный комплекс».

новременно с упразднением агентства было принято решение о передаче госкорпорации акций 5 акционерных обществ, а также права осуществлять от имени Российской Федерации полномочия собственника имущества сотни ФГУПов.

Принципиально важным шагом на пути развития деятельности госкорпорации стало принятие в сентябре 2008 г. программы ее деятельности на долгосрочный период (2009–2015 гг.)¹²². Значимость данной программы обусловлена тем, что наряду с общими целями, задачами и направлениями деятельности госкорпорации она определяет также конкретный перечень мероприятий и объемы бюджетного финансирования каждого из них.

В целом данная корпорация де-факто является не столько хозяйствующим субъектом, сколько органом государственной власти. Поскольку профильная сфера деятельности корпорации, ее долгосрочные цели и задачи представляются четко определенными, мы оцениваем перспективы развития деятельности данной корпорации как хорошие.

Планы создания новых госкорпораций

Интенсивность процесса создания в 2007 г. разнородных корпораций породила ощущение в различных властных элитах, что данное направление государственной политики может быть существенно расширено. Это повлекло формирование множества предложений по созданию новых корпораций, привело к существенному усилению соответствующего лоббирования. Так, в конце 2007 г. Министерство транспорта выступило с инициативой создания государственной корпорации «Автодор» для выполнения функций общенационального оператора федеральной дорожной сети (организация ремонта и содержание дорог федерального значения, а также привлечение инвесторов для строительства новых платных автотрасс)¹²³. Примерно тогда же руководство Росрыболовства объявило о планах создания государственной корпорации «Росрыбфлот» и передачи ей 27 рыболовных судов¹²⁴. В 2008 г. рассматривалась возможность создания государственной корпорации для организации передачи неиспользуемых государственных земель под жилищное строительство¹²⁵. Также в СМИ сообщалось о предложениях сформировать госкорпорации по закупке лекарств, экспорту зерна, оказанию услуг страхования и др.

К середине 2008 г. поток инициатив по формированию новых госкорпораций практически иссяк. Большая часть предлагавшихся ранее проектов и инициатив была отклонена, некоторые же структуры было решено создать в иных организационно-правовых формах («Росрыбфлот» и «Росавтодор» – в форме ОАО, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства – в форме фонда¹²⁶).

Тем не менее в сентябре 2008 г. Минфин России выступил с инициативой о создании государственной корпорации «Российское финансовое агентство» для управления средствами Фонда национального благосостояния¹²⁷. Предполагалось, что министерство

¹²² Постановление Правительства РФ от 20 сентября 2008 г. № 705 «О Программе деятельности государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009–2015 гг.)».

¹²³ Киселева Е., Екимовский А. Минтранс вышел на большую дорогу // Коммерсантъ. 27 сентября 2007 г. № 176.

¹²⁴ <http://www.newsru.com/finance/26sep2007/fisch.html>

¹²⁵ Иваницкая Н. Земельная госкорпорация // Ведомости. 4 июня 2008 г. № 101.

¹²⁶ Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

¹²⁷ Примечательно, что ранее данное министерство воздерживалось от предложений по созданию госкорпораций.

внесет соответствующий законопроект в правительство РФ в октябре 2008 г. По замыслу авторов документа, некоторой частью средств фонда будут управлять отбираемые государственной корпорацией специализированные управляющие компании, тогда как остальные средства будут находиться под контролем Центрального банка РФ в государственных ценных бумагах¹²⁸. Однако до конца 2008 г. законопроект в правительство РФ внесен не был.

В начале 2009 г. в СМИ вновь появилась информация о том, что правительство РФ планирует рассмотреть законопроект о создании государственной корпорации «Российское финансовое агентство». На сей раз сообщалось, что документ уже разработан и отправлен на согласование в министерства и ведомства, а его обсуждение в правительстве РФ намечено на начало марта. Предполагается, что корпорация будет управлять средствами Фонда национального благосостояния (около 2,5 трлн руб.), а также, возможно, иными финансовыми активами государства: Резервным фондом (около 4 трлн руб.), пенсионными накоплениями (350 млрд руб.), внешним и внутренним долгом (2,4 трлн руб.). В начальный период своей деятельности корпорация должна будет привлекать для управления переданными ей средствами профессиональных управляющих, причем как российских, так и, возможно, зарубежных. Со временем, как предполагается, корпорация сможет вкладывать средства самостоятельно в соответствии с утвержденной государством инвестиционной декларацией.

По словам представителя Минфина России, создание госкорпорации – лучший способ передать средства в эффективное управление и при этом сохранить государственный контроль над ними. В то же время эксперты оценивают данную инициативу неоднозначно. Ряд из них полагает, что формирование новой финансовой корпорации позволит передать ей избыточные функции Центробанка и Внешэкономбанка, тогда как другие считают данный шаг в условиях кризиса, как минимум, преждевременным¹²⁹.

Проведенный анализ основных направлений и особенностей процесса становления и развития государственных корпораций позволяет отметить следующее.

1. В большинстве случаев практическое функционирование государственных корпораций по решению возложенных на них задач началось с существенным «запозданием» (от нескольких месяцев до года) – до этого происходил процесс формирования и согласования различных документов, определяющих их деятельность, осуществлялись иные необходимые подготовительные мероприятия. Тем не менее к настоящему моменту можно говорить о том, что все без исключения корпорации прошли подготовительную стадию и приступили непосредственно к решению своих основных задач.

2. В действиях некоторых корпораций отчетливо прослеживается стремление к наращиванию активов (финансовых или промышленных) и к получению дополнительных полномочий, что может повлечь за собой негативные последствия, такие как усиление нерационального вмешательства государства в экономику, ухудшение бизнес-климата, особенно в условиях недостаточно четкой регламентации деятельности корпораций, их задач и функций.

¹²⁸ <http://www.minfin.ru/ru/official/index.php?id4=6545>

¹²⁹ См. например: Иванцкая Н., Письменная Е., Желобанов Д. Главный по триллионам // Ведомости. 13 января 2009 г. № 3; Афанасьева Т. Минфину и ЦБ урежут полномочия // Российская газета. 14 января 2009 г. № 4826

3. По мере усиления влияния финансового кризиса некоторые из государственных корпораций все более активно привлекаются к реализации разного рода антикризисных мер, а, например, для Внешэкономбанка данное направление деятельности фактически уже стало приоритетным. При этом масштабное использование госкорпораций в качестве антикризисных инструментов не может не сказаться отрицательно на эффективности осуществления ими своих «профильных» функций.

4. В конце 2007 г. – начале 2008 г. среди отдельных представителей исполнительной и законодательной власти возникла определенная «эйфория» по поводу государственных корпораций и их возможного потенциала в решении ряда серьезных проблем социально-экономического развития, что привело к возникновению большого числа предложений по созданию таких структур. К середине 2008 г. угрозы продолжения массового создания государственных корпораций и перехода данного процесса на уровень регионов отступили. Однако разразившийся финансовый кризис вновь пробудил предметный интерес властных структур к данному инструменту государственной политики.

5.3.2. Развитие корпоративного управления в созданных государственных корпорациях

С учетом особенностей статуса государственных корпораций весьма важной представляется оценка качества корпоративного управления. В этой связи мы попытаемся оценить основные сдвиги в формировании корпоративного управления в государственных корпорациях, уровень прогресса по отдельным направлениям.

Стратегии деятельности

Наличие содержательных стратегий деятельности и их публичность представляют собой необходимую основу для построения рациональной системы корпоративного управления в госкорпорациях, объективной оценки результатов их деятельности, формирования системы мотиваций для менеджмента и ограничения скрытого лоббирования интересов ведомств и различных политических элит. В то же время прогресс по данному направлению представляется недостаточным.

В законах о создании госкорпораций (за исключением госкорпораций «Росатом» и «Олимпстрой»¹³⁰) не определена необходимость разработки и принятия стратегий (долгосрочных программ) их деятельности, кроме того, отсутствуют какие-либо нормативные акты, определяющие требования к таким стратегиям, порядок их разработки и обсуждения, порядок актуализации их содержания.

В настоящее время определены стратегии в отношении двух госкорпораций: Внешэкономбанк и «Роснано»¹³¹. Кроме того, применительно к госкорпорациям «Олимпст-

¹³⁰ В Федеральном законе «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» нет требования по разработке стратегии, но есть отдельная глава 4 «Программа деятельности корпорации на долгосрочный период и порядок ее финансового обеспечения». В Федеральном законе «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» тоже нет прямого требования по разработке стратегии, но при этом определено, что деятельность этой корпорации осуществляется в соответствии с Программой строительства, утверждаемой правительством РФ (ст. 3).

¹³¹ Стратегия развития Внешэкономбанка на 2008–2012 гг. одобрена наблюдательным советом корпорации 3 апреля 2008 г. Стратегия деятельности ГК «Роснано» до 2020 г. утверждена наблюдательным советом корпорации 29 мая 2008 г.

рой» и «Росатом» определены долгосрочные программы деятельности¹³². При этом заметим, что кроме случая с ГК «Олимпстрой» эти документы принимались с существенной (порядка года) задержкой относительно момента создания корпораций.

Таким образом, до настоящего момента не определены стратегии деятельности Фонда содействия реформированию ЖКХ и ГК «Ростехнологии». В случае фонда это не представляется существенной проблемой, так как его деятельность носит операционный характер и подробно законодательно регламентирована. Что же касается ГК «Ростехнологии», то ввиду значительных масштабов и диверсифицированного характера деятельности госкорпорации «Ростехнологии», ее активного участия в реструктуризации различных, в том числе гражданских секторов экономики, отсутствие стратегии ее деятельности ухудшает предсказуемость условий в ряде отраслей экономики и, соответственно, повышает риски для инвесторов.

В отношении стратегий Внешэкономбанка и ГК «Роснано» необходимо отметить, что они почти не содержат «вех» на ближне- и среднесрочную перспективу, а эффекты (влияние) оцениваются в долгосрочной перспективе. Это существенно ограничивает возможности использования стратегий для оценки результатов текущей деятельности корпораций, качества менеджмента и для формирования стимулов к рациональному управлению.

Представительство стейкхолдеров в наблюдательных советах

Развитая система представительства стейкхолдеров, их подгрупп в наблюдательных советах представляется важнейшим условием обеспечения объективной оценки деятельности менеджмента, сбалансированного представления публичных интересов в деятельности госкорпораций, снижения рисков субъективизма, лоббирования интересов отдельных групп и волонтаризма в принимаемых решениях.

В законах о создании госкорпораций принципы формирования их наблюдательных советов существенно различаются. Можно заметить, что наиболее «однороден» по своему составу наблюдательный совет Внешэкономбанка, который включает только членов правительства РФ (председатель, отдельные заместители председателя и некоторые министры). Относительно широкое представление интересов различных групп стейкхолдеров предусмотрено в таких госкорпорациях, как Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Роснано», «Олимпстрой»: их наблюдательные советы шире по составу по сравнению с другими госкорпорациями¹³³, при этом определено участие различных ветвей власти в представлении кандидатур для включения в их составы¹³⁴. В результате примерно

¹³² Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 991 утверждена Программа строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта. Постановлением Правительства РФ от 20 сентября 2008 г. №705 утверждена Программа деятельности государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009–2015 гг.).

¹³³ Количество членов наблюдательного совета, не состоящих в штате госкорпорации, составляет в госкорпорациях Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой» и «Роснано» 16, 15 и 14 человек соответственно, тогда как наблюдательные советы других госкорпораций заметно «компактнее»: в госкорпорациях «Ростехнологии», «Росатом», Внешэкономбанк – по 8 членов.

¹³⁴ Так, наблюдательный совет ГК «Роснано» формируется на основе «квот» представления от президента, Федерального Собрания, правительства. Аналогичный принцип действует и в отношении наблюдательного совета Фонда содействия реформированию ЖКХ, который формируется по представлениям президента, Федерального Собрания, правительства, Общественной палаты.

треть членов в наблюдательных советах названных госкорпораций не являются представителями федеральных органов власти, тем самым обеспечивается более широкое представление интересов стейкхолдеров.

Одним из способов обеспечения представления интересов различных сторон, повышения обоснованности принимаемых решений является формирование консультативных органов в госкорпорациях. Однако только в госкорпорациях «Росатом» и «Роснано» законодательно предусмотрено наличие научно-технических советов, определена их роль в системе принятия решений.

Распределение полномочий, ответственности между менеджментом и наблюдательными советами

Принципиальной представляется следующая проблема: в законах о создании государственных корпораций установлены полномочия органов их управления, но не определены ни области, ни формы ответственности членов различных органов за принимаемые решения, достигнутые результаты деятельности как перед государством, так и перед самими корпорациями. В законах по госкорпорациям указано, кем могут приниматься решения по прекращению полномочий членов и председателей наблюдательных советов, их единоличных исполнительных органов, однако не определены даже в самом общем виде «мотивы» для принятия таких решений, требования к обоснованию назначений, досрочного прекращения полномочий. Это предопределяет нечеткость распределения ответственности за результаты деятельности корпораций, неопределенность внешних мотиваций для органов управления корпораций. В данной связи отметим, что к октябрю 2008 г. в двух госкорпорациях – «Олимпстрой» и «Роснано» – была произведена смена их руководителей¹³⁵. При этом ни в одном из этих случаев данные решения официально и публично не аргументировались и не соотносились с теми или иными причинами (такими как, например, конфликт интересов, завершение стартового этапа деятельности в госкорпорации и изменение характера задач, неэффективность управления и т.п.).

Законами о создании госкорпораций предусмотрено «классическое» распределение полномочий между менеджментом и наблюдательными советами: наблюдательный совет определяет приоритеты, принципы, направления деятельности корпораций, одобряет совершение крупных сделок, заслушивает отчеты руководителя госкорпорации о результатах деятельности, тогда как исполнительный орган обеспечивает практическое осуществление деятельности корпорации в рамках установленных правил, целей и задач. В то же время в большинстве госкорпораций (за исключением Фонда содействия реформированию ЖКХ и ГК «Олимпстрой») «усилены» позиции их руководителей, которые назначаются президентом РФ. В принципе, это можно было бы рассматривать как инструмент персонализации ответственности за результаты деятельности этих госкорпораций, однако при отсутствии четкой системы оценки результатов деятельности руководителей госкорпораций это, скорее, проблема, нежели преимущество. В таких госкорпорациях, как Внешэкономбанк и «Роснано», сложилась практика одобрения наблюдательными советами проектов, которые получают поддержку этих госкорпораций (хотя необходимость

¹³⁵ Распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2008 г. № 509-р президентом госкорпорации «Олимпстрой» назначен В.В. Колодяжный; Указом Президента РФ от 22 сентября 2008 г. № 1401 генеральным директором госкорпорации «Роснано» назначен А.Б. Чубайс.

такого одобрения прямо не предусмотрена законами об их создании). В результате наблюдательные советы берут на себя ответственность не только за формирование правил и контроль их выполнения, но и за управленческие решения в рамках этих правил.

Для последовательной реализации стратегических направлений развития госкорпораций, усиления ответственности членов наблюдательного совета за результаты деятельности важным является назначение членов наблюдательных советов на достаточно длительные сроки (естественно, при четком определении условий досрочного прекращения их полномочий), снижение зависимости составов наблюдательных советов от политической конъюнктуры и изменений в персональном составе руководства федеральных органов власти. Такой подход представляется особенно важным применительно к госкорпорациям, реализующим крупные проекты с жестко зафиксированными сроками (Фонд содействия реформированию ЖКХ – к 2012 г., «Олимпстрой» – к 2014 г.).

В принципе, в законах о создании госкорпораций заложены некоторые нормы подобного рода: определено, что члены наблюдательного совета «Роснано» назначаются правительством РФ на срок не более 4 лет, «Ростехнологий» – президентом РФ на срок не более 5 лет, Внешэкономбанка – правительством РФ на срок 5 лет, Фонда содействия реформированию ЖКХ – правительством РФ на срок осуществления деятельности фонда (т.е. до 1 января 2012 г.)¹³⁶. Кроме того, в соответствии с Законом «О банке развития» увольнение члена наблюдательного совета Внешэкономбанка с государственной службы не является основанием для прекращения его членства в этом совете¹³⁷. По нашему мнению, данная норма может оцениваться позитивно, поскольку она усиливает роль персональных качеств при назначении в наблюдательный совет по сравнению с должностным положением. Распространение данной нормы на все государственные институты развития могло бы способствовать «эволюционному формированию» независимых директоров.

Регламентация деятельности госкорпораций

Принципиальным ограничением реализации потенциала государственных корпораций можно считать в целом недостаточный уровень определенности принципов их деятельности, процедур принятия решений. Отметим, что только в законе о создании государственной корпорации «Росатом» содержатся нормы, по крайней мере, определяющие обязательность наличия регламента ее деятельности¹³⁸.

Одно из потенциальных преимуществ всех государственных корпораций состоит в существенно большей по сравнению с другими инструментами государственной политики гибкости в расходовании средств, в более широком спектре возможных направлений их использования. Однако для снижения риска злоупотреблений и (или) риска нерационального использования ресурсов эти дополнительные возможности должны быть «уравновешены» прозрачными и достаточно детальными критериями, регламентами

¹³⁶ В этом ряду довольно странным выглядит то, что в отношении наблюдательного совета ГК «Олимпстрой» отсутствует такого рода норма в привязке к сроку проведения Олимпиады.

¹³⁷ Часть 6 ст. 10 Федерального закона «О банке развития».

¹³⁸ Статьей 33 «Регламент корпорации» Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» определен перечень обязательных разделов регламента (предусмотрен, в частности, такой раздел, как порядок взаимодействия корпорации с государственными органами власти) и установлено требование об утверждении регламента корпорации правительством РФ

принятия решения, процедурами оценки результатов деятельности. Это представляется особенно актуальным в связи с тем, что, с одной стороны, в отдельных созданных корпорациях есть внутренние функциональные противоречия (например, между некоммерческой природой самих корпораций и коммерческим характером управляемых ими акционерных компаний), а с другой – многие корпорации в силу своих больших ресурсных возможностей при недостаточной определенности их места в реализации государственной политики, взаимоотношений с государственными органами управления, неясности стратегий развития стали объектом сильного разнонаправленного воздействия различных заинтересованных сторон.

Важным направлением регламентации деятельности госкорпораций является четкое определение принципов, процедур их взаимодействия с государством (с государственными органами власти). Это представляется особенно значимым применительно к деятельности финансовых институтов развития, которые для успешного функционирования должны обладать определенным уровнем «автономности» по отношению к правительству при принятии текущих решений в рамках установленных долгосрочных приоритетов их деятельности. Законы о создании госкорпораций (за исключением Фонда содействия реформированию ЖКХ) содержат прямой запрет органам государственной власти вмешиваться в деятельность госкорпораций (за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами). В то же время нормы, касающиеся взаимоотношений органов государственной власти с корпорациями, представляются весьма общими и, как правило, сводятся к определению полномочий президента и правительства по назначению руководителей корпораций, членов наблюдательных советов. Лишь в отдельных случаях такие полномочия четко увязаны с определением стратегических направлений, принципов и программ их деятельности¹³⁹. Необходимость регламентации взаимоотношений с органами государственной власти прямо упоминается только в Законе о создании государственной корпорации «Росатом»¹⁴⁰.

Прозрачность результатов и принципов деятельности

Обеспечение прозрачности как результатов деятельности корпораций, так и основных принципов, порядка (критериев) принятия основных решений (особенно в случае госкорпораций, являющихся финансовыми институтами развития) является важнейшей задачей совершенствования корпоративного управления. Наблюдается заметный общий прогресс в повышении транспарентности деятельности госкорпораций: их официальные сайты содержат достаточно подробную информацию о задачах и направлениях деятельности, об органах управления, их полномочиях и составе, об основных событиях в деятельности госкорпораций и наиболее важных решениях, в ряде случаев – содержательные отчеты о результатах деятельности (в лучшую сторону выделяется Внешэкономбанк).

Рассматривая законодательные требования к деятельности госкорпораций, можно отметить, что заметно лучше определены требования к публичности результатов дея-

¹³⁹ Внешэкономбанк – правительство утверждает Меморандум о финансовой политике, «Росатом» – правительство утверждает программу деятельности корпорации на долгосрочный период.

¹⁴⁰ В качестве одного из обязательных разделов регламента корпорации определен порядок ее взаимодействия с государственными органами власти.

тельности по сравнению с обеспечением прозрачности принципов, регламентов их функционирования.

Во всех законах о создании госкорпораций содержатся нормы по их отчетности, составу основных материалов, включаемых в годовой отчет, опубликованию сведений о результатах деятельности, в том числе на их официальных сайтах. В то же время если по таким госкорпорациям, как Внешэкономбанк, Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой», «Ростехнологии», установлены законодательные нормы об опубликовании всего годового отчета¹⁴¹, то в случае ГК «Роснано» обязательному раскрытию подлежат только обобщенные данные годового отчета, а порядок опубликования годового отчета госкорпорации «Росатом», в том числе объем информации, подлежащей раскрытию, устанавливается наблюдательным советом.

В отношении отдельных госкорпораций (Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой», «Роснано») законодательно определены обязанности по регулярному мониторингу получивших поддержку проектов (программ), по подготовке соответствующих отчетов. Это особенно важно для оценки эффективности и результативности деятельности тех госкорпораций, которые реализуют крупные комплексные долгосрочные проекты либо выступают в качестве финансовых институтов развития. В этой связи представляется существенным пробелом отсутствие законодательных требований по мониторингу реализуемых проектов в отношении Внешэкономбанка. Необходимо также заметить, что если годовые отчеты Фонда содействия реформированию ЖКХ и ГК «Олимпстрой» должны обязательно включать результаты такого мониторинга (а значит, последние подлежат обязательному опубликованию), то в отношении госкорпорации «Роснано» не установлено требований о включении отчета о результатах мониторинга реализуемых проектов в его общий годовой отчет, при этом отчет о результатах мониторинга направляется отдельно президенту РФ¹⁴².

Что касается транспарентности принципов деятельности госкорпораций, процедур принятия решений, то можно отметить, что, несмотря на крайнюю ограниченность законодательных требований по раскрытию регламентов деятельности, принципов принятия решений, сами госкорпорации достаточно активны в данной области. В известной мере лидером здесь выступает госкорпорация «Роснано», которая разместила на своем сайте практически все основные документы, регламентирующие деятельность корпорации, принятие решений¹⁴³. Весьма непрозрачными остаются принципы и порядок принятия решений в ГК «Олимпстрой» (при общем высоком уровне внутренней регламентации деятельности данной корпорации)¹⁴⁴ и «Ростехнологии».

¹⁴¹ В случае ГК «Ростехнологии» – при соблюдении требований о защите государственной тайны.

¹⁴² Часть 5 ст. 7 Федерального закона «О российской корпорации нанотехнологий».

¹⁴³ Отметим, что если по состоянию на 1 марта 2008 г. многие из регламентирующих деятельность ГК «Роснано» документов не были представлены для публичного доступа, то по состоянию на 1 октября 2008 г. ситуация существенно изменилась в лучшую сторону – на сайте данной госкорпорации представлены следующие документы: стратегия деятельности, концепция участия корпорации в совершенствовании законодательства; положения о наблюдательном совете, о научно-техническом совете, о правлении, о ревизионной комиссии; требования к составу и содержанию проектов в области нанотехнологий, порядок и условия финансирования НИОКР, проектов в сфере нанотехнологий, концепция проведения экспертизы проектов, квалификационные требования к экспертам; обобщенные данные годового отчета.

¹⁴⁴ Наблюдательным советом ГК «Олимпстрой» утвержден широкий набор регламентирующих деятельность корпорации документов: регламент работы наблюдательного совета; положения о правлении, ревизионной комиссии.

По результатам проведенного анализа развития корпоративного управления в государственных корпорациях можно отметить следующее.

1. Наблюдается заметный прогресс в развитии корпоративного управления в госкорпорациях, прежде всего в части обеспечения прозрачности их деятельности, но в целом система корпоративного управления в госкорпорациях пока остается не только основным барьером в реализации их потенциала, в решении возложенных на них долгосрочных задач, но и источником дополнительных рисков и проблем.
2. Проблемы корпоративного управления в госкорпорациях в значительной мере определяются общими недостатками в представлении государственных интересов и во многом подобны проблемам корпоративного управления в крупных акционерных обществах, 100% акций которых находятся в государственной собственности.
3. Имеется существенный потенциал в совершенствовании корпоративного управления в госкорпорациях как на основе распространения («трансфера») отдельных норм, содержащихся в законах об их создании, так и за счет заполнения «провалов регулирования» посредством принятия дополнительных документов на уровне госкорпораций, регламентирующих их текущую деятельность и развитие (стратегий, порядков отбора проектов/исполнителей и т.п.), и обеспечения открытости наиболее важных из таких документов. При этом иницилируемые изменения не могут быть полностью универсальными и должны быть специализированными применительно к отдельным госкорпорациям.

5.3.3. Основные тренды в изменении роли и позиций государственных корпораций

Созданные госкорпорации существенно различаются по своим целям и задачам, составу имущественного вклада Российской Федерации, административному статусу и взаимодействию с государственными органами власти, особенностям корпоративного управления, уровню законодательной регламентации своей деятельности (*табл. 9*).

В качестве оснований для классификации государственных корпораций выделим признаки наличия или отсутствия у них: (1) прав и функций органов государственного управления; (2) значимых производственных активов. В этом случае можно выделить следующие *основные категории (модели) государственных корпораций*¹⁴⁵ (см. *рис. 1*):

- 1) финансовые институты развития (Внешэкономбанк, ГК «Роснано»);
- 2) агенты правительства, операторы по выполнению отдельных функций государственных органов управления (Фонд содействия реформированию ЖКХ, ГК «Олимпстрой»);
- 3) квазихолдинги (ГК «Ростехнологии»);
- 4) квазимиистерства (ГК «Росатом»).

ционной комиссии, об аудите; порядки отбора оценщиков, инвесторов, исполнителей работ и услуг; порядок принятия решения о заключении сделок приобретения (отчуждения) имущества и т.п., но эти документы не представлены на официальном сайте корпорации.

¹⁴⁵ Подробнее о предложенной классификации государственных корпораций см.: Симачев Ю., Кузык М. Указ. соч.; Симачев Ю., Кузык М. Создание и развитие государственных корпораций: институциональные проблемы и новые возможности. Сб. статей «Реформирование общественного сектора: проблемы повышения эффективности функционирования» / Под ред. Т.М. Скляр и И.Н. Баранова. Изд. дом С.-Петербургского гос. ун-та, 2009.

Отдельные характеристики государственных корпораций, созданных в 2007 г.

	Внешэкономбанк	«Роснано»	Фонд содействия развитию жилищного ЖКХ	«Олимпстрой»	«Ростехнологии»	«Росатом»
Компенсация «провалов рынка» в финансировании инвестиций, инноваций	+	+				
Повышение эффективности выполнения отдельных государственных функций			+	+		
Реструктуризация государственных производственных активов, формирование интегрированных структур					+	+
Наличие в составе имущественного взноса Российской Федерации крупных производственных активов					+	+
Передача определенных полномочий, прав от государственных органов управления					+	+
Финансирование деятельности корпорации в рамках специальной долгосрочной программы				+		+
Широкое представительство стейкхолдеров в наблюдательном совете		+	+	+		
Высокий административный уровень руководителя корпорации	+	+			+	+
Прозрачность принципов деятельности и принятия решений		+	+			
Возможности использования ранее накопленного опыта (навыков)	+				+	+
Ясность и четкость позиционирования госкорпорации	+	+	+	+		+
Детализация принципов и порядка деятельности на уровне закона			+			
Наличие срока прекращения деятельности			+			

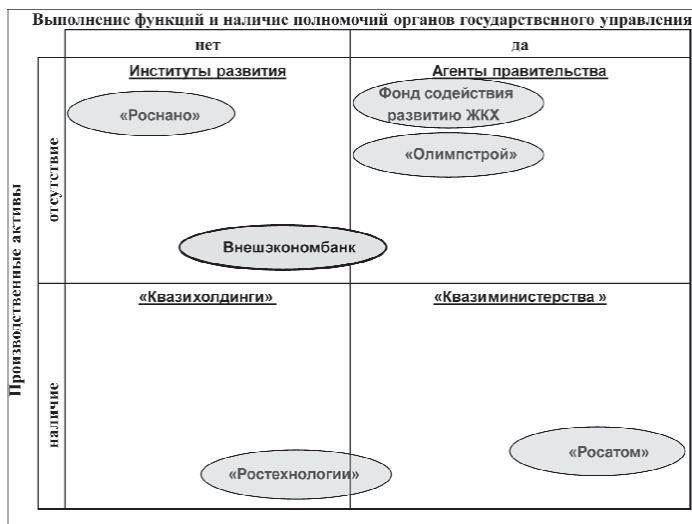


Рис. 1. Типология государственных корпораций, созданных в 2007 г.

Рассмотрим основные направления *дрейфа созданных корпораций*: вероятные тренды их трансформации в рамках предложенной классификации, изменения их позиции и роли.

Для институтов развития существенна вероятность дрейфа от реализации долгосрочной стратегии к исполнению поручений. При ориентированности института развития на поддержку крупных проектов возрастает риск политического лоббирования в отношении выбора таких проектов. Государственные органы власти во все большей степени начинают рассматривать институт развития как источник дополнительных ресурсов для реализации антикризисных мер, финансирования уже начатых проектов, программ, финансируемых из федерального бюджета, Инвестиционного фонда РФ. Со своей стороны, институт развития, стремясь снизить политические риски, распределить ответственность, может все больше акцентировать внимание на поддержке проектов крупных компаний с государственным участием и все меньше его уделять поиску для поддержки проектов частного бизнеса, развитию системы поддержки малого и среднего предпринимательства. В этой связи вероятны мультипликация проектных рисков, подмена реального частно-государственного партнерства консолидацией на уровне проектов ресурсов института развития и бюджетных ресурсов.

На наш взгляд, уже имеются явные признаки подобного дрейфа Внешэкономбанка, который в настоящее время все в большей мере используется в качестве инструмента «быстрого реагирования» при решении текущих задач государственной политики. Вероятность подобного развития событий в отношении ГК «Роснано» представляется меньшей в силу направленности ее деятельности на развитие нового сектора экономики (как следствие, отсутствия крупных «игроков»), ориентированности на реализацию небольших и средних по масштабам проектов, связанных с венчурными и прямыми инвестициями.

Агенты правительства, деятельность которых жестко привязана к определенному периоду, могут стремиться «универсализировать» свою деятельность, найти для себя новые задачи с целью обоснования бессрочности (или необходимости продления на определенный период) своей деятельности. В большей степени это вероятно для ГК «Олимпстрой» и в меньшей степени – для Фонда содействия реформированию ЖКХ, в отношении которого законодательно установлен срок прекращения его деятельности. Кроме того, в случае ГК «Олимпстрой» в силу необходимости соблюдения сроков завершения строительства олимпийских объектов, а также приблизительности стартовых оценок необходимых ресурсов весьма вероятно увеличение с течением времени попыток получения от государства дополнительных денежных средств¹⁴⁶.

Для квазихолдингов основным представляется тренд в плане расширения их активов, прав и полномочий, т.е. усиления позиций как субъектов формирования и реализации государственной политики. При недостаточности (отсутствии) стартовых финансовых вложений госкорпорации данной группы могут стремиться к усилению своей роли в распределении бюджетных средств – например, в рамках ФЦП, гособоронзаказа. При отсутствии четких рамок деятельности, границ секторальной (отраслевой) направленности вероятна ориентированность на получение дополнительных производственных активов от государства.

¹⁴⁶ Напомним, что в 2008 г. увеличение имущественного вноса Российской Федерации в корпорацию произошло дважды.

Признаки таких сдвигов отчетливо прослеживаются в деятельности ГК «Ростехнологии». Госкорпорация в значительной мере ориентирована на расширение своих промышленных и финансовых активов (как правило, за счет государства). Кроме того, корпорация все больше позиционируется как определенный «антикризисный центр» по решению проблем развития отдельных подсекторов (автомобилестроение, авиаперевозки и др.) на основе использования прямых и косвенных прав по управлению деятельностью соответствующих компаний. При этом усиливается «конгломератность» ее структуры.

Наконец, *для квазиминистерств* в силу специфичности данной группы жесткой ориентации на выполнение четко очерченного набора государственных функций возможности дрейфа представляются ограниченными, а его вероятность – весьма невысокой.

* * *

Рассматривая в целом процессы развития созданных госкорпораций, тренды в изменении их роли и позиций, проблемы и перспективы совершенствования корпоративного управления, можно следующим образом обобщить *открывающиеся возможности/угрозы, связанные с развитием деятельности госкорпораций*.

В качестве «открывающихся возможностей» выделим:

(1) формирование новых субъектов выработки и реализации экономической политики, особенно применительно к развитию новых секторов экономики; создание «площадок» для консолидации новых властных элит, заинтересованных в диверсификации и инновациях; персонификация ответственности;

(2) осуществление деятельности, ориентированной на долгосрочную перспективу, за счет автономности, меньшей зависимости от политической конъюнктуры, наличия «запаса» денежных ресурсов; реализация программно-целевого подхода при возможности гибкого использования ресурсов;

(3) отработка возможных новых инструментов стимулирования экономического развития, развития частно-государственного партнерства (не только в реализации проектов, но и в определении приоритетов развития), реструктуризации государственного сектора экономики; проработка отдельных направлений совершенствования административной системы.

Наиболее значимыми угрозами (*с позиций обеспечения устойчивого долгосрочного экономического развития*) нам представляются:

(1) снижение результативности (применительно к долгосрочным задачам) и эффективности деятельности госкорпораций вследствие неразвитой системы представления интересов стейкхолдеров, рисков теневого лоббирования интересов различных сторон, усиления ситуативности в принятии решений, размывания ответственности как между правительством и госкорпорациями, так и между наблюдательными советами и менеджментом в самих госкорпорациях, отсутствия у представителей государственных органов власти значимых мотиваций к принципиальному совершенствованию корпоративного управления в госкорпорациях;

(2) нерациональное расширение финансовых и имущественных обязательств государства по обеспечению деятельности госкорпораций в силу нечеткости стратегического места и роли конкретных госкорпораций;

(3) общее усиление консолидации ресурсов на поддержке развития крупного и сверхкрупного бизнеса (преимущественно государственного сектора экономики), распространение перекрестного взаимодействия госкорпораций;

(4) усиление прямого государственного вмешательства в экономику и снижение его рациональности вследствие как расширения деятельности существующих госкорпораций за пределы «провалов рынка», так и возможного создания новых госкорпораций;

(5) ухудшение бизнес-среды ввиду недостаточной предсказуемости деятельности госкорпораций, рисков нарушения условий для справедливой конкуренции, злоупотребления правами (полномочиями);

(6) торможение в развитии институциональной среды, пассивность (снижение активности) государственных органов в совершенствовании косвенных инструментов стимулирования социально-экономического развития.

В период до начала финансового кризиса госкорпорации в целом существенно продвинулись в улучшении качества корпоративного управления, обеспечении стратегичности (программности) деятельности, повышении прозрачности принципов и результатов функционирования, развитии практической деятельности в соответствии с поставленными задачами, хотя и наблюдались некоторые признаки дрейфа к исполнению агентских функций со стороны институтов развития и квазихолдингов. В этот период вероятность создания новых госкорпораций существенно снизилась.

В условиях ужесточения в экономике кризисных явлений существенно усилился спрос со стороны государства на госкорпорации в части исполнения ими агентских функций для реализации антикризисных мер, при этом на второй план отошли их функции как институтов развития. Расширение видов и масштабов агентских функций госкорпораций сочетается с некоторым снижением системности и прозрачности их деятельности, сужением круга стейкхолдеров, реально влияющих на процессы принятия решений. В этот период существенно расширились предпосылки к созданию новых госкорпораций в рамках модели «агенты правительства» и, возможно, модели «квазихолдинги».

5.4. Корпоративные конфликты

Проблема корпоративных конфликтов в России сегодня продолжает оставаться актуальной. К середине 2007 г. в России находилось в процессе развития 107 публичных корпоративных конфликтов, а общая стоимость вовлеченных в них активов составляла около 7 млрд долл.¹⁴⁷ При этом в качестве лидеров «конфликтных» отраслей одни эксперты называют пищевой сектор, сельское хозяйство, машиностроение и ТЭК (лидирующий по объему вовлеченных в конфликты активов, стоимость которых превышает 2 млрд долл.)¹⁴⁸, другие – ТЭК, деревообрабатывающую отрасль, телекоммуникации и машиностроение¹⁴⁹. Среди регионов по количеству корпоративных конфликтов 1-е место, как и раньше, удерживает Центральный федеральный округ (ЦФО). На 2-м – При-

¹⁴⁷ Данные журнала «Слияния и поглощения». При этом учитывались только публичные конфликты, при которых стоимость вовлеченных в них предприятий превышает 5 млн долл. и в которых оспаривается право на оперативное управление компанией/имущественным комплексом.

¹⁴⁸ См. подробнее: Рейдеры меняют ориентацию //www.ma-journal.ru

¹⁴⁹ Эксперт. 16 апреля 2007 г. № 15.

волжский ФО, на 3-м – Уральский ФО¹⁵⁰. Как показывает практика 1994–2005 гг., самые разрушительные конфликты в российских акционерных обществах возникают между крупными акционерами в попытках изменить структуру корпоративного контроля в обществе¹⁵¹. В 2008 г. корпоративные конфликты происходили в таких крупных компаниях, как ОСАО «Ингосстрах», ГК «Норильский никель», ТНК-ВР, «Вымпелком»¹⁵².

Типичными причинами конфликтов интересов между различными группами акционеров являются¹⁵³:

- стремление к высокой текущей доходности и ликвидности акций, краткосрочному повышению стоимости компании;
- ориентация на интерес к долгосрочному росту курсовой стоимости, направлению средств на развитие компании в ущерб текущим выгодам;
- стремление к росту доходов одной или нескольких компаний в группе (холдинге) за счет перераспределения текущих издержек и налогового бремени между аффилированными компаниями (что может вести к занижению прибылей, появлению искусственных убытков и т.д. в других компаниях группы (холдинга));
- стремление к росту доходности группы компаний, обуславливающее перераспределение ресурсов между компаниями, изменение их долей рынка, что приводит к завышению прибыльности и рыночной стоимости одних компаний за счет других (при этом могут использоваться трансфертные цены, снижение налогооблагаемой базы и др.);
- интерес к искусственному ограничению объемов производства, прибыли и производственного потенциала компании для снижения конкуренции на рынке, максимизации рыночной стоимости и рыночной ниши аффилированных компаний;
- интерес к искусственному понижению рыночной стоимости компании (с целью скупки акций, ослабления налогового бремени, относящегося к акционеру или группе акционеров, противостояния попыткам поглощения компании и т.д.);
- стремление к получению более высоких вознаграждений акционерами – менеджерами и работниками в ущерб политике снижения издержек, текущей дивидендной и курсовой доходности акций;
- стремление к перехвату контроля акционеров, находящихся в меньшинстве, у акционеров, находящихся в большинстве (на открытом рынке, путем выкупа компании работниками или менеджерами, на основе сделок слияния-поглощения и т.д.).

Именно приобретение контроля над активами компаний зачастую становится причиной наиболее серьезных и затяжных корпоративных конфликтов, нередко приобретающих характер криминальных захватов корпоративных активов. Сегодня степень угрозы потери контроля над компанией оценивается как достаточно высокая, что обуславливает закрытость всей информации, касающейся ведения бизнеса значительным

¹⁵⁰ Рейдеры меняют ориентацию //www.ma-journal.ru

¹⁵¹ Пункт 2.1.2.2 «Методики оценки ущерба, нанесенного противоправными действиями на финансовых и фондовых рынках», утвержденной Распоряжением Правительства Москвы от 8 сентября 2006 г. № 1766-РП «О систематизации мер по пресечению противоправных действий на финансовых и фондовых рынках».

¹⁵² Антирейдерский пакет законопроектов // Коммерсант. 1 декабря 2008 г.

¹⁵³ См. подробнее: П. 2.1.2.2 «Методики оценки ущерба, нанесенного противоправными действиями на финансовых и фондовых рынках», утвержденной Распоряжением Правительства Москвы от 8 сентября 2006 г. № 1766-РП «О систематизации мер по пресечению противоправных действий на финансовых и фондовых рынках».

числом предпринимателей. По данным Счетной палаты¹⁵⁴, в стране ежегодно происходит до 70 тыс. захватов, а согласно данным¹⁵⁵ председателя Комиссии по законодательному обеспечению противодействия коррупции ГД РФ А. Волкова, «каждый год в России совершается более 60 тыс. рейдерских¹⁵⁶ атак. Самое большое количество рейдерских атак совершается в Москве, около 90% московских предприятий находится в разработке рейдеров». При этом в России рейдерство «носит массовый и чудовищный характер: в результате передела собственности рейдеры разрушают и уничтожают важные стратегические предприятия, банкротят прибыльные и эффективные производства»¹⁵⁷. Эта проблема в сфере корпоративных конфликтов в России представляется одной из наиболее важных.

Вообще агрессивность действий на рынке корпоративного контроля типична для развивающихся рынков слияний и поглощений, среди которых рынок России стал одним из наиболее динамичных. Еще в 2003 г. PricewaterhouseCoopers объявила Россию «главной движущей силой рынка слияний и поглощений в Центральной и Восточной Европе»¹⁵⁸. Наряду с отсутствием традиций рынка корпоративного контроля распространенность посягательств на корпоративные активы обусловлена в первую очередь коррупцией, в том числе среди правоохранительных органов, в судебной системе, в органах исполнительной власти, а также пробелами и несовершенством акционерного законодательства, в том числе неурегулированностью ряда правовых вопросов в сфере ведения реестров ценных бумаг и некоторых других.

Криминальные захваты корпоративной собственности, необоснованно причисляемые некоторыми специалистами в области корпоративного права к недружественным (враждебным) поглощениям¹⁵⁹, получили широкое распространение в начале 2000-х годов, когда закончился первоначальный процесс скупки акций, консолидации крупных пакетов крупнейших российских предприятий и изменилась (в 2002 г.) процедура банкротства, активно используемая в 90-х годах для вывода активов. Для приобретения контрольного пакета акций наряду с их легальной скупкой начали применяться различные методы хищения акций: махинации с реестром акционеров, фальсификации передаточных распоряжений, а также использование неправосудных судебных актов, полученных

¹⁵⁴ В Госдуме поговорили о проблеме рейдерства и решили, что антирейдерские законы будут приняты в конце 2008 г. 14 ноября 2008 г. – <http://www.notheft.ru>

¹⁵⁵ Рейдерам готовят уголовный состав преступления. Госдума обещает принять «антирейдерский» пакет к концу 2008 г. 14 ноября 2008 г. – <http://www.cig-bc.ru>

¹⁵⁶ Получившее в России широкое распространение использование термина «рейдер», обозначающего лицо, осуществляющее захват корпоративной собственности в интересах заказчика или в собственных интересах, причем с использованием в числе прочих и криминальных методов, не соответствует его значению в западной корпоративной практике и литературе. На Западе под «рейдером» понимается компания, стремящаяся поглотить другую компанию, скупающая контрольные пакеты акций. Ее действия не носят криминального характера.

¹⁵⁷ В Госдуме поговорили о проблеме рейдерства и решили, что антирейдерские законы будут приняты в конце 2008 г. 14 ноября 2008 г. – <http://www.notheft.ru>

¹⁵⁸ См. подробнее: Совет директоров в системе корпоративного управления компании / Под ред. И.В. Беликова. М., 2005. С. 390.

¹⁵⁹ Под недружественными (враждебными) поглощениями в западной корпоративной практике понимается скупка контрольных пакетов акций компании без согласия акционеров. При этом речь о совершении уголовно наказуемых деяний не идет.

в удаленных регионах, блокирование доступа к акциям основного акционера, повторные внеочередные общие собрания акционеров и др.¹⁶⁰

После приобретения контрольного пакета осуществлялся перехват управления и вывод активов через цепь номинально существующих компаний на добросовестного приобретателя. При этом для получения контроля над управлением предприятия часто использовались силовые захваты объектов с участием бойцов ЧОПов или ОМОНа. Такие захваты позволяли физически контролировать объекты, т.е. получить доступ к печати организации, ее счетам, товарно-финансовым потокам, а также вести диалог с собственниками оставшегося пакета с позиции силы.

В этот период произошли захват Качканарского ГОКа (2000 г.) и новый передел в цветной и черной металлургии, «масляные» войны между холдингом «Русагро» и группой «Разгуляй» за Аннинский маслоэкстракционный завод (2001 г.), между ГК «Сигма» и ТПК «Русская бакалея» за активы Кропоткинского МЭЗа; передел «лесного» рынка – «война» холдинга «Базовый элемент» с компанией «Илим Палп», владеющей крупнейшими активами отрасли – Котласским ЦБК, Братским и Усть-Илимским ЛПК (2001 г.). В процессе «лесной войны» применялись попытки инициирования процессов реприватизации, организации депутатских запросов, проведения многочисленных проверок фискальными структурами, судебных исков и PR-кампаний.

2002 г. эксперты называют Рубиконом в истории корпоративных захватов в России в связи с резким сокращением собственниками компаний числа агрессивных действий по приобретению активов, которое обусловлено желанием создать репутацию, позволяющую привлекать кредитные ресурсы, новых инвесторов и партнеров, необходимых для развития. Результатом такого изменения корпоративной политики становится массовое высвобождение лиц, непосредственно участвовавших в корпоративных конфликтах. Они создают свои компании, специализирующиеся на оказании услуг по скупке акций и приобретению корпоративных активов, в том числе с использованием незаконных средств и методов. Одним из таких методов в 2003 г. стало хищение долей в обществах с ограниченной ответственностью (ООО) в целях завладения коммерческой недвижимостью (магазинами и т.п.). Оно осуществлялось с использованием поддельного договора об уступке доли, который регистрировался в налоговой службе. В последующем недвижимость несколько раз перепродавалась.

После 2004 г. для завладения корпоративными активами началось использование «заказных» уголовных дел как средства давления на собственников. Факты нарушений налогового, таможенного, природоохранного и другого законодательства, лежащие в их основе, могли быть и реальными, и надуманными. Совпадение начала этого периода с делом «ЮКОСа» не выглядит случайностью. Эта технология является одной из наиболее активно используемых и в настоящее время. В ее основе – криминализация правоохранительных органов, неэффективное функционирование (зависимость от исполнительной власти) и коррупция в судебной системе.

Анализ общедоступной информации о криминальных захватах активов компаний в 2007–2008 гг. указывает на активное использование при их подготовке и/или совершении представителей государственных органов – милиции, налоговых органов, судов, местных органов власти, либо арбитражного управляющего. Осуществляемые перечислен-

¹⁶⁰ См. здесь и далее: Нобатова М. Эволюция корпоративного рейдерства в России: от скупки акций в подворотне до заказных уголовных дел // Слияния и поглощения. 2007. №11. С. 66.

ными лицами действия – подделка документов, покровительство, вынесение заведомо незаконных решений либо совершение заведомо незаконных действий, незаконное предоставление информации – обеспечивают доступ к активам компании и создание видимости законности совершаемых преступниками действий. Наиболее часто криминальные захваты осуществляются в форме мошенничества, совершенного организованной группой, с использованием поддельных документов, удостоверяющих права собственности на акции или доли компании.

Совладельцы бизнеса нередко хотят присоединить к своему пакету (доле) пакет (долю) своего партнера (партнеров). Чаще всего такое желание возникает у акционеров (участников общества), владеющих небольшой долей в уставном капитале общества и фактически не имеющих возможности ни оказывать влияние на управление обществом, ни участвовать в получении прибыли.

Еще одним способом, используемым при криминальных захватах, является распространение ложной информации о финансовом состоянии компании, особенно это касается банковских структур. Ущерб, причиненный банку массовыми изъятиями вкладов, даже не окончившийся захватом предприятия, бывает очень значительным, а уголовное наказание, назначаемое за распространение клеветнических сведений, на практике не связано с лишением свободы. Из числа новых способов завладения корпоративными активами эксперты называют признание корпоративного актива вещественным доказательством по возбужденному уголовному делу, его (актива) последующую передачу на ответственное хранение одному из участников конфликта и последующее отчуждение актива¹⁶¹.

Наиболее часто атакам со стороны корпоративных захватчиков подвергаются средние и мелкие компании, причем интерес может представлять самый незначительный актив. Низкая прибыль зачастую не является препятствием и объясняется агрессором как следствие неэффективного управления или воровства менеджеров, которые исчезнут после смены собственника.

В 2006–2008 гг. отмечается рост эффективности деятельности правоохранительных органов в этом направлении одновременно с возникновением экономических оснований для изменения ситуации в определенных регионах (например, снижение в Москве числа потенциальных объектов для нападений). По оценкам сотрудников Следственного комитета МВД РФ, число уголовных дел, связанных с фактами незаконных захватов имущественных комплексов, растет. Так, в 2007 г. в производстве органов предварительного следствия МВД РФ находилось 512 уголовных дел о преступлениях данной категории, в суд было направлено 130 уголовных дел. Активизация деятельности правоохранительных органов обусловила, по мнению некоторых экспертов¹⁶², спад числа криминальных захватов предприятий в России, несмотря на рост посягательств на корпоративные активы в целом.

По мнению участников рынка M&A, начавшееся разделение между криминальными захватчиками и теми, кто скупает контрольные пакеты акций компаний, действуя в рамках закона, будет углубляться и дальше, причем криминальные захваты большей частью отойдут из центра в удаленные регионы. По предварительным прогнозам, положе-

¹⁶¹ См. здесь и далее: Нобатова М. Эволюция корпоративного рейдерства в России: от скупки акций в подворотне до заказных уголовных дел // Слияния и поглощения. 2007. № 11. С. 69.

¹⁶² См. подробнее: Рейдеры меняют ориентацию //www.ma-journal.ru

ние будет стабилизироваться, однако определенный уровень – около 500 объектов в год – в России все равно останется.

В последние годы, помимо этого, эксперты¹⁶³ отмечают позитивные тенденции, связанные:

- со снижением числа махинаций с реестром акционеров, обусловленные усилением эффективности деятельности регистратора на рынке ценных бумаг;
- со снижением интенсивности хищений акций посредством судебных актов;
- с появлением фактов привлечения судей к уголовной ответственности за вынесение «заведомо неправосудных решений»¹⁶⁴;
- со снижением числа крупных компаний, оказывающих услуги в сфере криминального завладения активами.

Недружественные поглощения компаний продолжают оставаться в России широко распространенными, нередко они сопровождаются невыплатой адекватной компенсации акционерам. Объем враждебных поглощений на рынке M&A может составлять до 30–40% общего объема публичных сделок¹⁶⁵. Наиболее часто используемые методы – злоупотребление правом, нарушение правил корпоративной этики и добросовестного поведения, не урегулированных законом.

До недавнего времени основными инициаторами перераспределения корпоративной собственности в России являлись наиболее крупные финансово-промышленные группы и интегрированные структуры¹⁶⁶. Процесс создания самых крупных бизнес-империй нередко был связан с получением контроля над интересующими активами путем разработки и реализации как дружественных сделок, так и корпоративных захватов. В начале 2000-х, когда формирование большинства вертикально-интегрированных структур закончилось, а политические риски возросли, активность крупного капитала на рынке M&A значительно снизилась. Наиболее активными его участниками стали средние интегрированные структуры – компании второго и третьего эшелонов. По оценкам, инициаторами конфликтов, связанных с перераспределением корпоративных активов, все чаще выступают супруги, требующие развода и раздела имущества.

Основные способы, которые используются в процессе недружественных (враждебных) поглощений, не изменившись за последние 10 лет, по своей сути, сводятся к следующим:

- 1) осуществление скупки пакетов акций на вторичном рынке;

¹⁶³ Нобатова М. Эволюция корпоративного рейдерства в России: от скупки акций в подворотне до заказных уголовных дел // Слияния и поглощения. 2007. № 11. С. 70.

¹⁶⁴ В апреле 2006 г. Верховный суд дал жесткую оценку деятельности судьи арбитражного суда Ингушетии, решение которого было использовано группой «Сигма» для захвата Кропоткинского МЭЗ. В мае 2006 г. Верховный суд удовлетворил представление Генеральной прокуратуры о привлечении судьи Ленинск-Кузнецкого городского суда Кемеровской области к уголовной ответственности за вынесение «заведомо неправосудного решения» и др. См. подробнее: Нобатова М. Эволюция корпоративного рейдерства в России: от скупки акций в подворотне до заказных уголовных дел // Слияния и поглощения. 2007. № 11. С. 70.

¹⁶⁵ Гвардин С.В., Чекун И.Н. Финансирование слияний & поглощений в России. М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2006. С. 11. По некоторым данным, только в Москве ежедневно осуществляется по одной попытке так называемого «враждебного захвата» предприятия с бюджетом до 1 млн долл.

¹⁶⁶ См. здесь и далее: Молотников А. Слияния и поглощения. Российский опыт. М., СПб.: Вершина, 2007. С. 25–32.

- 2) лоббирование приватизационных (доверительных) сделок с государственными пакетами акций;
- 3) административное вовлечение в холдинги или иные группы;
- 4) скупка и трансформация долгов в имущественно-долевое участие;
- 5) захват контроля через процедуры банкротства;
- 6) инициирование судебных решений. Особенно широко распространено использование ошибок эмитентов при регистрации итогов выпусков ценных бумаг.

Активы, принадлежащие крупным финансово-промышленным группам и интегрированным структурам, довольно редко являются объектами враждебного поглощения, в большинстве случаев речь идет о продаже компании по взаимному согласию. Исключения составляют случаи активного участия органов государства в установлении контроля над компанией (например, «ЮКОС»). Следует отметить, что публичные компании не становились объектом корпоративных захватов.

В 2006–2007 гг. государство приняло ряд мер, имеющих целью предотвращение и противодействие криминальным захватам корпоративных активов, в числе которых регулирование процедуры поглощения компаний, т.е. приобретения одним лицом или группой связанных между собой лиц контрольного или крупного пакета акций компании. Механизм такого регулирования имеет целью обеспечение соблюдения баланса интересов приобретателя акций, «старых» акционеров и менеджмента компании. При его эффективности недобросовестный захват становится более затратным и рискованным, а значит, менее выгодным мероприятием, чем правомерное, юридически чистое поглощение. Принятый в январе 2006 г. Федеральный закон¹⁶⁷, предусматривает следующие основные механизмы:

а) *добровольное предложение* – право приобретения акций открытого общества лицами, имеющими намерение приобрести более 30% общего количества обыкновенных акций и привилегированных акций открытого общества, предоставляющих право голоса¹⁶⁸, путем направления в открытое общество публичной оферты, адресованной акционерам¹⁶⁹, и способ его реализации (ст. 84.1 ФЗ «Об акционерных обществах»). При этом до направления добровольного предложения в открытое общество оно должно быть наряду с копиями всех предоставляемых акционерам документов направлено в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг (ФСФР) (п. 1 ст. 84.9), который имеет право требовать приведения такого предложения в соответствие с требованиями закона (п. 4 ст. 84.9);

б) *обязательное предложение* – обязанность лица, которое приобрело более 30% общего количества акций открытого общества, сделать предложение акционерам – владельцам остальных акций и владельцам эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции, о приобретении у них таких ценных бумаг, которая должна быть также реализована путем направления публичной оферты. Срок для реализации такой обязанности – 35 дней с момента внесения соответствующей записи по лицевому счету (счету депо) или с момента, когда это лицо узнало или должно было узнать о том, что оно самостоятельно

¹⁶⁷ Федеральный закон от 5 января 2006 г. №7-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах».

¹⁶⁸ При определении 30% учитываются акции, принадлежащие этому лицу и его аффилированным лицам.

¹⁶⁹ Публичная оферта также может содержать предложение приобрести у владельцев эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции, принадлежащие им ценные бумаги.

или совместно с его аффилированными лицами владеет указанным количеством таких акций (п. 1 ст. 84.2). Полномочия ФСФР в этом случае аналогичны.

В арбитражной практике появились первые споры, связанные с оспариванием предписаний ФСФР о приведении добровольных и обязательных предложений о приобретении ценных бумаг в соответствие с требованиями закона. Инициаторами таких споров выступают как компании, направившие предложения о выкупе ценных бумаг, так и компании, которые не смогли продать принадлежащие им ценные бумаги в результате предписания ФСФР. К причинам, по которым ФСФР сочла предложения о приобретении ценных бумаг незаконными, относятся:

- условия, содержащие нарушение сроков принятия таких предложений;
- нарушение срока, в течение которого ценные бумаги должны быть зачислены на лицевой счет (счет депо) лица, направившего обязательное предложение, а также срока оплаты ценных бумаг;

- нарушение срока и суммы банковской гарантии, которая должна предусматривать обязательство гаранта уплатить прежним владельцам ценных бумаг стоимость проданных ценных бумаг в случае неисполнения лицом, направившим добровольное/обязательное предложение;
- нарушение обязанности оплатить в срок приобретаемые ценные бумаги.

В некоторых случаях предписания ФСФР были признаны частично незаконными. Например, в отношении обязательного предложения о приобретении ценных бумаг ОАО «Самарский подшипниковый завод» некоторые требования ФСФР, содержащиеся в предписании, были признаны недействительными, как не соответствующие закону¹⁷⁰.

Целый ряд вопросов вызывает положение, касающееся предлагаемой цены приобретаемых ценных бумаг и порядка ее определения. Цена бумаг, приобретаемых на основании обязательного предложения, «не может быть ниже их средневзвешенной цены, определенной по результатам торгов организатора торговли на рынке ценных бумаг за 6 месяцев, предшествующих дате направления обязательного предложения в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг», а для бумаг, не обращающихся на торгах или обращающихся менее 6 месяцев – «не может быть ниже их рыночной стоимости, определенной независимым оценщиком» (п. 4 ст. 84.2). Идея, заложенная законодателем, понятна. Однако практическая сторона реализации этой нормы, связанная с осуществлением независимой оценки акций, не позволит ей сделать выкуп акций законным и обоснованным. Состояние института оценки – его правовой регламентации, сложившихся правил рынка оценочных услуг, фактического отсутствия практики привлечения к ответственности за нарушение требований об оценке – не способно обеспечить реализацию требований закона и защиту интересов акционеров тех обществ, акции которых не обращаются на биржах. ФСФР не сможет эффективно контролировать оценку в таком объеме, и в этом смысле новация об обязательном предложении для акционеров большинства акционерных обществ не способна стать эффективным инструментом разрешения вопросов слияния и поглощения, до тех пор пока сфера оценки имущества не приобретет цивилизованный характер.

Требования законодателя относительно размера цены приобретаемых акций или способа ее определения при реализации добровольного предложения были закреплены

¹⁷⁰ См. подробнее: постановление ФАС Московского округа от 10 октября 2007 г. № КГ-А40/9123-07 по делу № А40-77840/06-17-491.

законом в июле 2007 г.¹⁷¹ Он предусматривает, что в том случае, если порядок определения цены приобретаемых ценных бумаг содержится в добровольном предложении, «должна обеспечиваться единая цена приобретения ценных бумаг одного вида, категории (типа) для всех их владельцев». Указание на необходимость выкупа по рыночной стоимости отсутствует, поэтому при такой правовой регламентации вопроса выкупа владельцы мелких пакетов могут быть поставлены в ситуацию, когда будут выбирать между получением заниженной стоимости своего пакета акций и абсолютным отсутствием возможностей влияния на деятельность компании, обусловленным сменой контролирующего собственника. Государство при такой регламентации не получает эффективного и цивилизованного инструмента рынка слияний и поглощений, и идея борьбы с криминалом на рынке корпоративного контроля заменяется очередной профанацией;

в) *право направления любым лицом после поступления в открытое общество добровольного или обязательного предложения конкурирующего предложения о покупке акций* (ст. 84.5). Оно должно быть направлено в открытое общество не позднее чем за 25 дней до истечения срока принятия последнего из ранее полученных открытым обществом предложений;

г) *обязанность выкупа акций лицом, ставшим владельцем более 95% общего количества акций, по требованию их владельцев* (ст. 84.7);

д) *право лица, ставшего владельцем более 95% общего количества акций (с учетом акций, принадлежащих этому лицу и его аффилированным лицам), выкупить остальные акции* (ст. 84.8).

В арбитражной практике есть первые примеры применения принудительного выкупа акций. Так, Alu Process Holding Limited, являвшееся на 1 июля 2006 г. владельцем 96,31% обыкновенных именных акций общества «СУАЛ», принудительно выкупило 3,69% акций ОАО «СУАЛ» по цене 29,93 руб. за 1 акцию. В удовлетворении требований миноритарного акционера – ОАО «Жогнито Инвестмент» – о признании сделки по выкупу принадлежащих истцу акций ОАО «СУАЛ» недействительной, как совершенной под влиянием обмана, и обязанности возратить в собственность истца 873 036 акций общества было отказано¹⁷². Иск о взыскании убытков был предъявлен бывшими акционерами к ОАО «Русал Новокузнецкий алюминиевый завод» в связи с выкупом, по мнению истцов, акций по заниженной цене. По мнению истцов, стоимость акций составляла не 50 руб. за штуку, как было определено оценщиком и оплачено мажоритарным акционером, а 412,29 руб. В удовлетворении требований истцам было отказано в связи с соблюдением установленного законом порядка проведения оценки¹⁷³.

Вопрос о соответствии ст. 84.8 Федерального закона «Об акционерном обществе» Конституции РФ был рассмотрен Конституционным Судом РФ. Согласно его выводам, изложенным в Определении от 3 июля 2007 г. № 714-О-П, указанная правовая норма соответствует Конституции. При этом отмечено, что *«принудительное отчуждение имущества при условии предварительного и равноценного возмещения возможно не только для государственных нужд, но и в случаях, когда оно осуществляется в целях «общего*

¹⁷¹ Федеральная закон от 24.07.2007 N 220-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об акционерных обществах» и отдельные законодательные акты РФ».

¹⁷² См. подробнее: Определение ВАС РФ от 17.03.08 г. №3398/08 по делу №А60-5846/2007-С2.

¹⁷³ См. подробнее: Постановление ФАС Московского округа от 21.01.08 г. №КГ-А40/13933-07 по делу №А40-23574/07-48-185.

для акционерного общества блага». При этом утверждается, что Конституционный Суд «таким образом, расширил границы применения гарантий права частной собственности, содержащихся в ст. 35 (ч. 3) Конституции Российской Федерации»¹⁷⁴. Вопрос о том, каким образом может быть установлено судом, что выкуп акций имеет целью «общее для акционерного общества благо», остается без ответа.

Практическим выводом из сказанного является обязательность для судов исследования при рассмотрении споров, связанных с принудительным выкупом акций, всех обстоятельств, которые могут свидетельствовать о существенном нарушении требований законодательства или о злоупотреблении правами и тем самым влиять на установление справедливой цены за выкупаемые акции. А интересы миноритариев обеспечиваются соблюдением надлежащей юридической процедуры, требований законодательства на каждом из необходимых ее этапов, разумными сроками при обеспечении эффективного судебного контроля. При этом в задачи судов не входит «проверка экономической целесообразности решений, принимаемых советом директоров и общим собранием акционеров, которые обладают самостоятельностью и широкой дискрецией в сфере бизнеса».

Идея принудительного выкупа акций не нова, такой механизм используется во Франции, в Германии и некоторых других странах. Однако Россия имеет иные институциональные условия, которые не позволяют эффективно реализовывать процедуру принудительного выкупа акций. К их числу следует отнести неразвитость рынка оценки, о котором говорилось выше, многочисленные злоупотребления в сфере финансовой отчетности и ведения реестров акционеров, низкий административный контроль сделок с ценными бумагами акционерных обществ, акции которых не торгуются на бирже, использование инсайдерской информации и некоторые другие. В таких условиях принудительный выкуп акций может стать способом лишения миноритарных акционеров акций без выплаты адекватной компенсации.

Факторами, обуславливающими занижение оценки акций, помимо этого, являются неопределение законодателем момента, на который должна быть определена рыночная стоимость, возможность «формирования» заниженной цены профессиональными игроками рынка с учетом инсайдерской информации, заниженная стоимость компаний, в том числе в связи с использованием трансфертного ценообразования.

Неудачным представляется и регулирование механизма осуществления административного контроля за совершением сделок по принудительному выкупу акций, не включенных в котировальные списки бирж, так как предложение о выкупе, направляемое акционером, может быть отправлено одновременно с уведомлением в органы ФСФР

¹⁷⁴ Согласно выводам Конституционного Суда, «эффективной гарантией соблюдения баланса интересов участников соответствующих правоотношений в процедуре принудительного выкупа акций и, следовательно, защиты прав миноритарных акционеров служит осуществление всестороннего судебного контроля за указанной процедурой, который подразумевает как «оценку правильности определения цены выкупаемых акций и наличия убытков у истца, причиненных в связи с ненадлежащим ее определением, так и исследование связанных с принудительным выкупом или возникновением права на такой выкуп фактических обстоятельств, могущих свидетельствовать о существенном нарушении требований закона или о злоупотреблении правами и влиять на установление справедливой цены за выкупаемые акции. Только при соблюдении названных требований судами предусмотренные законом процедуры обжалования законности решений о принудительном выкупе и обращения с иском о возмещении убытков, причиненных в связи с ненадлежащим определением цены выкупаемых акций, могут признаваться эффективным средством судебной защиты прав владельцев выкупаемых акций».

о предстоящей сделке (ст. 84.9). Так что действия органов ФСФР в случае нарушения прав акционеров не могут носить превентивного характера, а будут направлены на минимизацию последствий незаконных действий. Следует отметить, что права миноритариев, владеющих акциями, продаваемыми на бирже, будут защищены куда лучше, поскольку мажоритарному акционеру надлежит после уведомления органа ФСФР подождать 15 дней, и только в случае отсутствия предписания об устранении нарушений он может направить предложение акционерам. Выбранный способ правового регулирования предопределен значимостью для государства того, как перераспределяются активы наиболее крупных российских компаний, а также значительным числом в них миноритариев – иностранных компаний.

Подводя итог сказанному о принудительном выкупе акций, необходимо отметить, что принятые новации в существующих условиях не способны стать эффективным механизмом, регулирующим взаимоотношения контролирующего акционера и миноритариев, в связи с вышеуказанными правовыми недостатками принятых норм, а также с отсутствием условий для их эффективной реализации.

Кроме того, весной 2007 г. в Государственной Думе РФ прошел первое чтение правительственный пакет поправок, разработанный Минэкономразвития. Основной целью предложенных новаций является противодействие криминальным захватам корпоративных активов. Внесенный законопроект направлен на совершенствование действующего арбитражного процессуального законодательства, а также нормативно-правового регулирования деятельности акционерных обществ, товариществ и кооперативов в части разрешения и предотвращения корпоративных споров.

Наиболее важные предлагаемые им новации¹⁷⁵ таковы:

- введение понятия «корпоративный спор» и выделение корпоративных споров в отдельную категорию дел;
- ограничение введения возможности обеспечительных мер по корпоративным спорам – только арбитражным судом по месту нахождения юридического лица;
- обязательное соединение в одно производство тесно связанных между собой требований, вытекающих из одного корпоративного спора. Кроме того, на заявителей и истцов налагается обязанность уведомлять о готовящемся или инициированном судебном разбирательстве, связанном с корпоративным спором;
- сокращение сроков исковой давности при оспаривании решений органов управления общества;
- предварительный судебный контроль за проведением внеочередного собрания акционеров, предусматривающий прерогативу суда обязать созвать общее собрание в случае неправомерного отказа советов директоров в его созыве.

Новые поправки в данный законопроект были подготовлены ко второму чтению закона Минэкономразвития совместно с Высшим Арбитражным Судом (ВАС) и Комитетом по собственности осенью 2007 г. Они касаются в первую очередь процессуальной части АПК и реестра акционеров. Планируется более четко прописать, что такое реестр и что такое договор на ведение реестра. Помимо этого, будут определены права административных и правоохранительных органов на выдачу реестра и выписки из него, а также введена повышенная ответственность самого реестродержателя. Уточняется правовое

¹⁷⁵ Российская газета. 23 января 2007 г.

регулирование процедур обжалования решений органов управления организации, а также оспаривания крупных сделок и сделок с заинтересованностью. Кроме того, поправки касаются определения понятия «корпоративный спор», исключения «произвольной» подсудности как по территории, так и по подведомственности, устранение противоречивости принимаемых судебных решений.

Пакет законов, направленный на противодействие криминальным захватам активов компаний, предусматривает введение уголовного наказания за совершение мошенничества «в отношении юридического лица, связанное с приобретением/установлением контроля над ним и его активами» с максимальным наказанием (ст. 159 УК) – в виде лишения свободы сроком до 8 лет. Кроме того, предлагается ввести уголовную ответственность за подделку документов с целью захвата предприятия, с максимальным наказанием за такое преступление – в виде лишения свободы на срок до 10 лет.

Рассмотрение пакета законов, направленных на противодействие деятельности по захвату корпоративных активов, было запланировано Государственной Думой на 2008 г., однако к февралю 2009 г. законы не приняты. Предполагалось, что данные новации во многом устранят благоприятные условия для ведения корпоративных войн с использованием «административного ресурса» и позволят вывести корпоративное право как цельную систему отношений на другой уровень. Оценивая предложенные новации, необходимо отметить, что в случае качественной проработки и подготовки законов они могли бы способствовать созданию более простой и более прозрачной системы правовых норм, регулирующих порядок рассмотрения корпоративных споров, ведение реестров акционеров. Они усложнят решение задач по захвату корпоративных активов, однако не смогут их предотвратить в силу специфики институциональной среды в целом.

Что касается корпоративных конфликтов, не преследующих цели захвата контроля над предприятием, то здесь весьма условно можно выделить типичные для России конфликты мажоритарного и миноритарных акционеров, обусловленные отсутствием независимости совета директоров от крупного акционера, устоявшихся традиций ведения бизнеса, а также эффективных правовых механизмов, закрепляющих обязанность согласования интересов различных групп заинтересованных лиц. Другой значительной группой корпоративных конфликтов являются конфликты интересов менеджеров и акционеров, суть которых сводится к стремлению акционеров к максимизации стоимости акций и/или к получению значительных дивидендов, а менеджеров (лиц, входящих в органы управления общества) – к увеличению расходов на выплату вознаграждений, а также к увеличению возможностей своего влияния на бизнес¹⁷⁶. При этом менеджеры в силу своего служебного положения обладают конфиденциальной информацией и осведомлены значительно лучше акционеров о положении дел, в том числе в отношении прибыли. Акционеры могут получить отчет об их деятельности только на годовом общем собрании. В такой ситуации менеджеры остаются недостижимыми для реального контроля со стороны акционеров, что нередко позволяет им достаточно успешно реализовывать свои интересы. Совет директоров, призванный играть основную роль в обеспечении контроля над деятельностью исполнительных органов, чаще всего зависим от контролирующего собственника и проводит политику, направленную на реализацию в первую очередь именно его интересов.

¹⁷⁶ См.: Кирилин А.В. Совет директоров и исполнительный орган акционерного общества: компетенция и ответственность – www.businessmix.ru

В завершение важно отметить в качестве позитивной тенденции обращение законодателя к теме криминальных захватов корпоративных активов и попытки совершенствования ряда правовых механизмов, способных снизить остроту проблемы корпоративных конфликтов, активизации деятельности правоохранительных органов в этой сфере. Принятие этих мер, очевидно, является запоздавшим, тем не менее оно способно в некоторой мере скорректировать ситуацию. Однако, помимо корпоративных войн, которые ведут частные лица, в последние годы заметно возросло число посягательств на бизнес и его активы со стороны государства, государственных корпораций и коммерческих структур, аффилированных с высокопоставленными чиновниками. На этом поле результат практически предрешен, а наиболее активно используемыми сегодня инструментами являются избирательность при привлечении к уголовной ответственности за неуплату налогов, незаконное предпринимательство и мошенничество, объявление собственников и/или руководителей компании в розыск либо лишение их свободы и угроза банкротством. Использование в целях перераспределения активов или решения иных политических и экономических задач государственного аппарата – одна из важнейших причин вывода активов из страны, крайне низкого инвестирования средств в основные фонды и стремления бизнеса к закрытости.

5.5. Фондовый рынок в условиях кризиса: накопление институциональных и структурных диспропорций

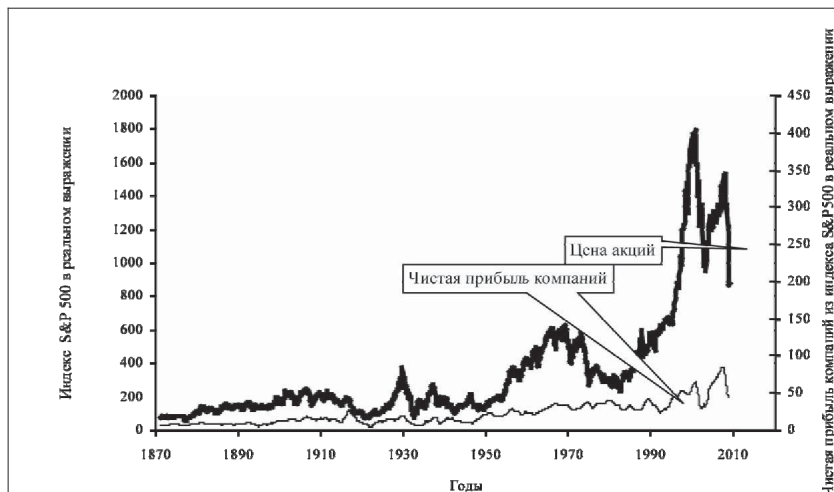
5.5.1. О потенциале и рисках фондовых рынков

Фондовый рынок может рассматриваться как механизм, позволяющий привлекать инвестиции, поддерживать экономический рост и повышать благосостояние граждан. Повышение конкурентоспособности национального фондового рынка в этом смысле означает улучшение его способности решать указанные фундаментальные экономические и социальные задачи.

К сожалению, стихийное развитие фондовых рынков часто уводит их в сторону от решения данных проблем, порождая бурный рост краткосрочных спекуляций и инфляцию финансовых активов. В этом случае финансовые рынки приобретают разрушительный характер. Они дезорганизуют ценообразование активов, перекрывают доступ инвестиций в реальную экономику, деструктивным образом воздействуют на благосостояние и психику людей. Разрушительные силы рынков достигают вершины в периоды финансовых кризисов, подобных кризисам, случившимся в 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. в России. В то же время серьезные финансовые кризисы не являются случайным стечением обстоятельств, а отражают иррациональности и дисбалансы, накопленные в экономике и финансах. Именно с таких позиций можно рассматривать российский финансовый кризис 2008–2009 гг.

В долгосрочной перспективе рост фондовых рынков следует за динамикой фундаментальных показателей, таких как чистая прибыль (earnings) компаний и валовой внутренний продукт (ВВП). В подтверждение данных слов на рис. 2 приводятся расчеты американского экономиста Роберта Шиллера из Йельского университета (США). Исторические ряды данных о капитализации акций из индекса S&P 500 и чистой прибыли их эмитентов свидетельствуют о том, что наиболее серьезные финансовые кризисы в

США – в частности, Великая депрессия 1929–1933 гг., крах «мыльного пузыря» интернет-компаний 2000–2002 гг. и нынешний кризис – приходились на те периоды, когда цены акций резко отрывались от роста прибыли.



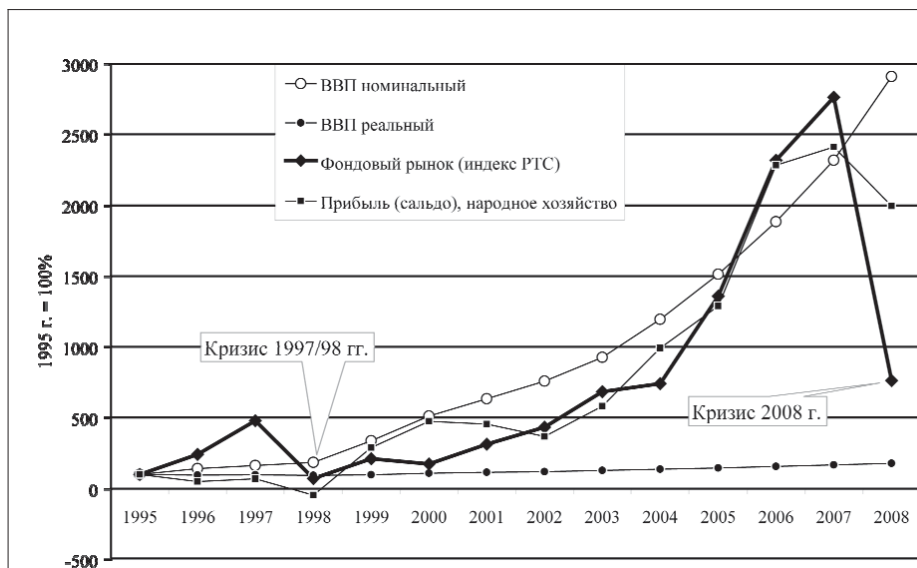
Источник www.econ.yale.edu/~shiller/data.htm

Рис. 2. Рост цен акций и чистой прибыли американских компаний (в реальном выражении с учетом инфляции)

Выполненные автором настоящего раздела 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 выражении¹⁷⁷. На рис. 3 приводятся сведения о соотношении темпов роста индекса РТС, ВВП и прибыли российских компаний. Они показывают, что периоды кризисного падения рынка акций в 1997–1998 гг. и в 2008 г. приходятся на те моменты времени, в преддверии которых темпы роста фондовых индексов значительно опережали темпы роста ВВП и прибыли компаний¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Раздел 1.3 доклада НАУФОР. Российский фондовый рынок и создание международного финансового центра. Идеальная модель фондового рынка России на долгосрочную перспективу (до 2020 года). М., 2008. Опубликовано на сайте www.naufor.ru

¹⁷⁸ В данном случае капитализация индекса РТС, ВВП и прибыли приводится в номинальном выражении, без корректировки всех указанных показателей на уровень инфляции.



Источник: по данным РТС и Росстата.

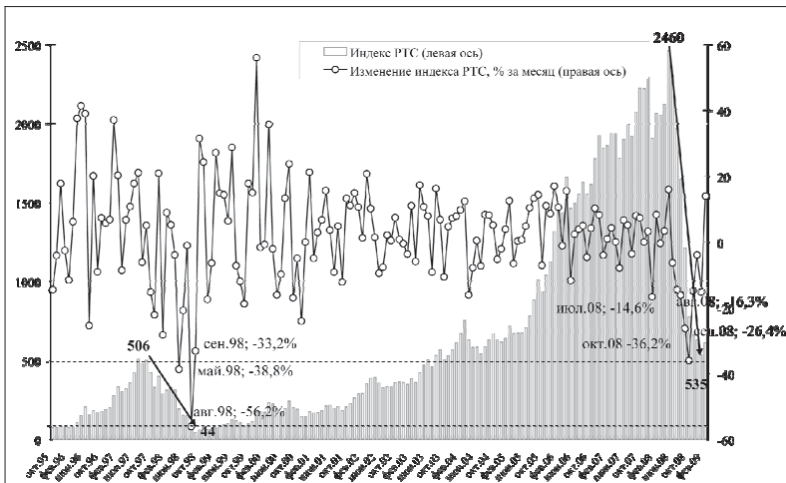
Рис. 3. Рост фондового рынка по сравнению с ростом фундаментальных показателей

Таким образом, предшественником серьезных финансовых кризисов часто является иррациональное поведение рынка ценных бумаг, в частности существенно более высокие темпы роста котировок ценных бумаг по сравнению с фундаментальными экономическими показателями. В этом смысле финансовые кризисы могут рассматриваться как силы, возвращающие фондовые рынки к их исходным фундаментальным значениям.

5.5.2. Основные параметры кризиса на финансовом рынке 2008–2009 гг.

2008 г. стал годом начала одного из наиболее глубоких финансовых кризисов в России. Рост фондового рынка, начавшийся в конце 1990-х и продолжавшийся вплоть до мая 2008 г., сменился его обвалом со второй половины 2008 г. На исходной фазе кризиса с июня 2008 г. по февраль 2009 г., как показано на рис. 4, наиболее сильно пострадал рынок акций.

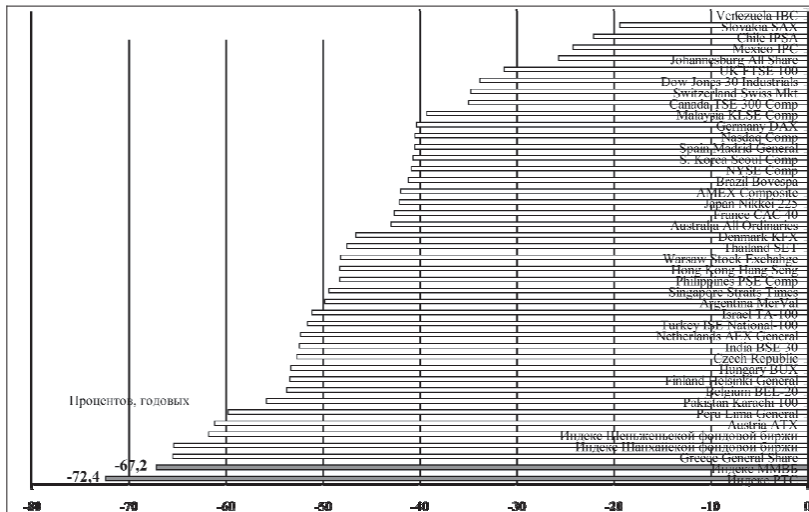
В течение 8 месяцев – начиная с июня 2008 г. – индекс РТС упал с 2460 до 535 пунктов, или на 78,3%. Десять лет назад – с августовского пика 1997 г. за 14 месяцев тот же индекс падал с 506 до 44 пунктов, т.е. на 91,3%. Во время Великой депрессии в США индекс ДЖА с сентября 1929 г. в течение 34 месяцев снизился на 88,7%. Таким образом, хотя в 2008 г. по глубине и продолжительности падения индекс РТС не дотянул до «рекордов» Великой депрессии в США и кризиса 1997–1998 гг. в России, нынешний кризис по глубине и продолжительности является сопоставимым с самыми серьезными за последние 100 лет потрясениями российской и мировой финансовых систем.



Источник: по данным ОАО «РТС».

Рис. 4. Динамика индекса РТС, октябрь 1995 г. – февраль 2009 г.

Российский рынок акций известен своей повышенной волатильностью на фоне фондовых рынков других стран: в последние годы по уровню доходности он часто оказывался либо в лидерах, либо в аутсайдерах среди основных мировых рынков капитала. В 2008 г. по глубине падения он опередил практически все известные развивающиеся и развитые фондовые рынки (см. рис. 5).

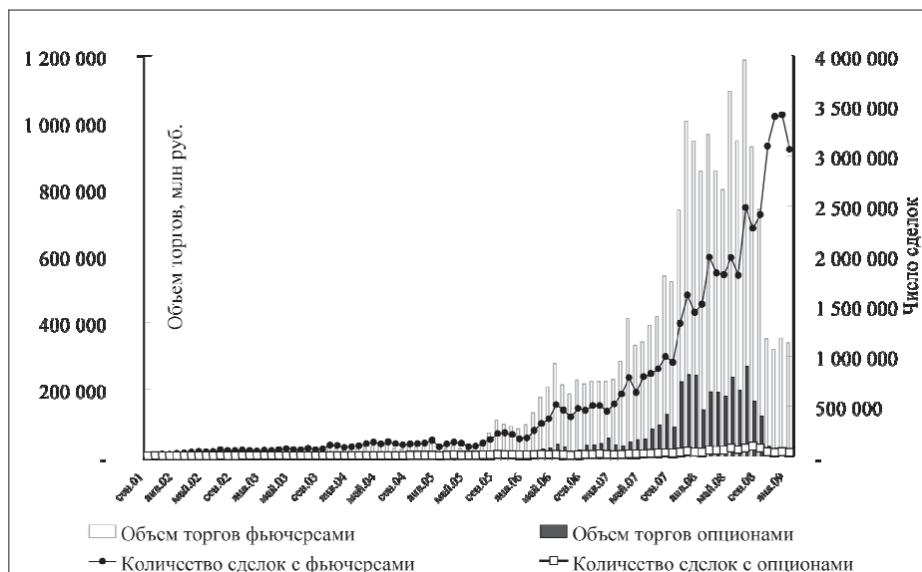


Источник: по данным РБК и Всемирной федерации бирж.

Рис. 5. Фондовые индексы по итогам 2008 г.

По итогам 2008 г. индекс РТС упал на 67,2%, индекс ММВБ – на 72,4%. Индексы других развивающихся рынков, также испытавших последствия серьезного кризиса, упали в меньшей мере: Китая (Шанхайская фондовая биржа) – на 65,4%, Индии – на 52,5, Турции – на 51,6, Аргентины – на 49,8, Гонконга – на 48,3, Бразилии – на 41,2%.

Падение стоимости акций российских компаний и фондовых индексов повлекло за собой существенное сокращение объемов торгов и ликвидности на срочном рынке в РТС, который бурно развивался с 2005 г., что показано на рис. 6.



Источник: по данным ОАО «РТС».

Рис. 6. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке ОАО РТС с 1.09.2001 г. по 31.01.2009 г.

С августа 2008 г. в несколько раз упали ежемесячные объемы торгов на рынке фьючерсных и опционных контрактов. При этом следует отметить, что, несмотря на снижение объемов торгов в период кризиса, рынок производных инструментов в РТС продолжал устойчиво работать, а число контрактов даже продолжало расти. В отличие от кризиса срочного валютного рынка на ММВБ в 1998 г. в 2008 г. на фондовой бирже РТС шок на рынке базисных активов не привел к системному кризису на рынке производных инструментов.

5.5.3. Отличия и общее в кризисах 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг.

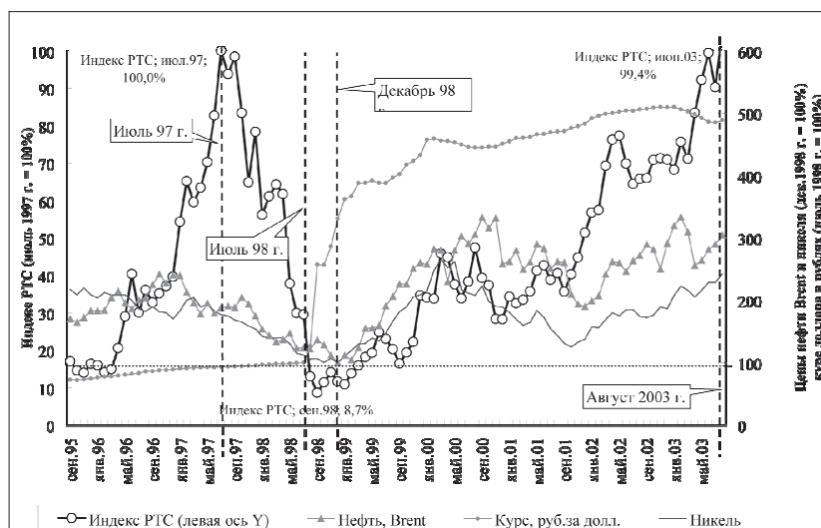
Финансовые кризисы 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. имеют множество отличий. Однако данные отличия вряд ли следует переоценивать.

Обычно российский кризис конца 90-х годов ассоциируется с событиями, последовавшими с августа 1998 г., т.е. с дефолтом на рынке государственных краткосрочных обязательств (ГКО), неуправляемой девальвацией рубля и банковским кризисом. Данный

кризис не являлся глобальным, не предполагал инфицирования российской финансовой системы со стороны мировой экономики или зарубежных финансовых рынков. В такой интерпретации кризис 1998 г. явился следствием неэффективной финансовой политики тогдашних властей в России, в частности, их неспособности удерживать уровень государственных расходов в соответствии с имеющимися доходами.

В отличие от 1997–1998 гг. нынешний финансовый кризис наиболее серьезно затронул рынок акций. Развитие кризиса в банковской системе и на рынке облигаций было купировано правительством и денежными властями благодаря активному использованию золотовалютных резервов, накопленных к начальной фазе финансового кризиса.

Вместе с тем в двух рассматриваемых финансовых кризисах, случившихся в России в течение последних 10 лет, много общего. Главное – они были вызваны циклическим характером российской экономики, находящейся в сильной зависимости от мировой конъюнктуры цен на сырье. Это обнаруживается при отдельном рассмотрении сценариев обоих кризисов на *рис. 7* и *8*.



Источник: по данным ОАО «РТС» и Международного валютного фонда.

Рис. 7. Кризис рынка акций в 1997–1998 гг. и его факторы

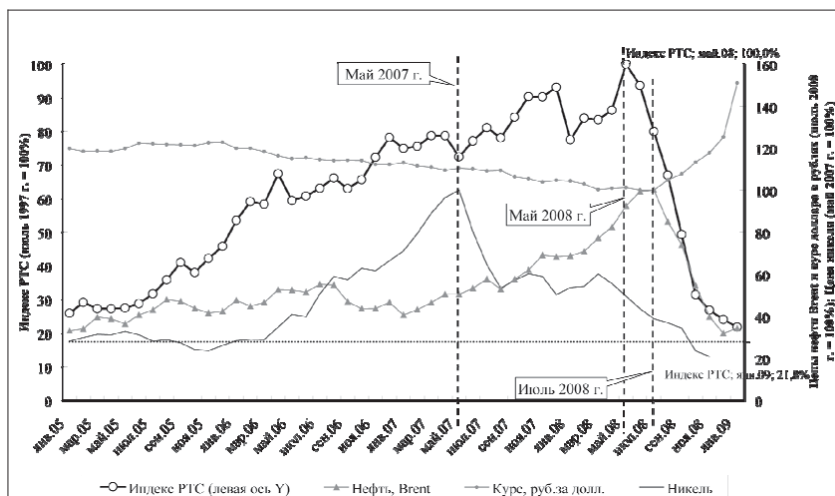
Кризис 1997–1998 гг. развивался по следующему сценарию. После достижения пика в июле 1997 г. в августе начался обвал на рынке акций, который продлился 14 месяцев – по декабрь 1998 г. Начало обвала акций было связано с ожиданием инвесторами серьезного повышения страновых и макроэкономических рисков России, связанных со снижением цен на экспортируемые сырьевые ресурсы. Как справедливо пишут многие исследователи, текущие цены российских «голубых фишек» очень чувствительны к изменениям будущих цен на нефть и металлы с лагом около 9 месяцев¹⁷⁹. Кроме того, резкое падение

¹⁷⁹ Миркин Я.М. Рынок ценных бумаг России: воздействие фундаментальных факторов, прогноз и политика развития. М.: Альпина Паблишер, 2002. С. 146.

рынка акций в 1997–1998 гг. было обусловлено ожиданиями значительной девальвации рубля. Серьезное воздействие на кризис российского рынка акций в 1997 г. оказало падение в этом году азиатских фондовых рынков, что усилило негативное отношение международных инвесторов к развивающимся фондовым рынкам, включая Россию.

Падение цен акций в 1997 г. стало одним из детонаторов последующего кредитного и банковского кризисов. Снижение цен акций усиливало риски российского рынка из-за вывоза капитала, дефицита платежного баланса и ожидания девальвации рубля. Одновременно с ростом дефицита бюджета и накоплением дисбалансов в банковской системе, в частности, между валютными активами и обязательствами банков, это привело к кризисной ситуации в августе 1998 г. В этом месяце рубль был единовременно девальвирован почти в 3 раза, государство объявило дефолт по своим внутренним долговым обязательствам. При поддержке государства банки отказались платить по долгам перед иностранными кредиторами и населением.

Нарастание кризиса в 2008–2009 гг. иллюстрируется на *рис. 8*. Факторы падения российского рынка акций в данном случае оказались такими же, как и в 1997 г. Они включали падение цен на металлы с мая 2007 г. и на нефть с августа 2008 г., отток иностранного капитала, рост рисков на фоне ожиданий девальвации рубля. В результате с июня 2008 г. произошел резкий обвал рынка акций. В отличие от ситуации 10-летней давности указанные факторы действовали с разной силой. Если в 1997–1998 гг. цены на сырье снижались более медленно, а девальвация рубля была резкой и неуправляемой, то в настоящем умеренная управляемая девальвация рубля сочеталась с более резким и внезапным падением цен на нефть в 3,5 раза в течение нескольких месяцев.

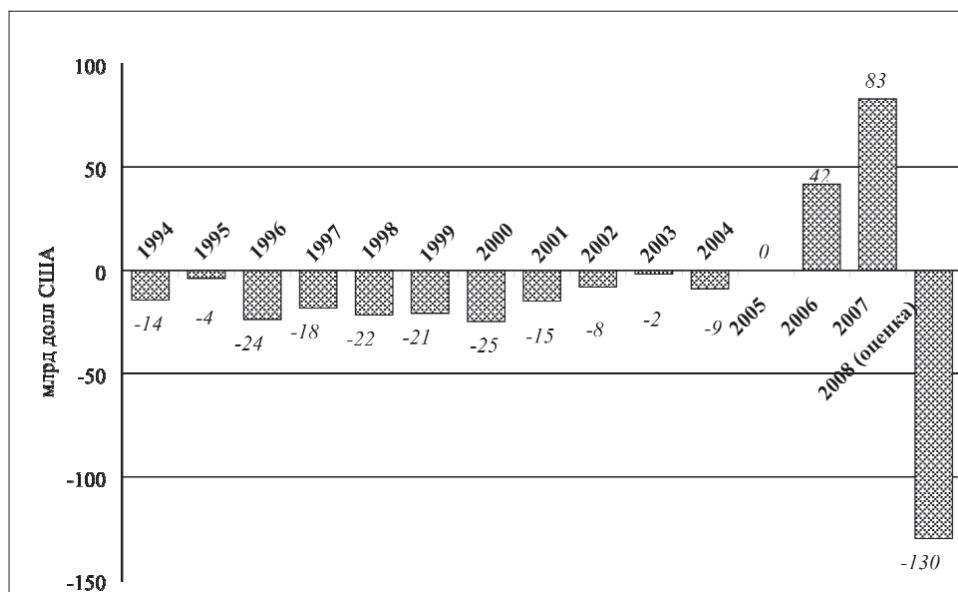


Источник: по данным ОАО «РТС» и МВФ.

Рис. 8. Кризис рынка акций в 2008–2009 гг. и его факторы

Влияние на фондовый рынок движения частного капитала, приток или отток которого рассчитывается Банком России как разница между приростами иностранных акти-

вов и пассивов российских банков и нефинансовых компаний, показано на *рис. 9*. В период кризиса 1997–1998 гг. из России ежегодно вывозилось около 20–25 млрд долл., что превышало размеры золотовалютных резервов государства в то время. В основном это было бегство капитала резидентов из-за неуверенности в стабильности экономической и политической ситуации в стране. В 2000-х годах бегство капитала замедлилось, более того, в 2006 и 2007 гг. был достигнут чистый приток капитала в размере соответственно 42 и 83 млрд долл. Однако стремительное падение цен на нефть во второй половине 2008 г. наряду с нарастанием глобального финансового кризиса резко изменило ситуацию в России. В 2008 г., по оценкам Банка России, чистый отток капитала из России составил 130 млрд долл., превысив величину притока капитала, накопленную за два предыдущих года. Это свидетельствует не только о цикличности притока и оттока капитала в Россию в зависимости от мировой конъюнктуры цен на сырье, но и о преобладании в структуре привлеченного иностранного капитала краткосрочных вложений и заемных средств.

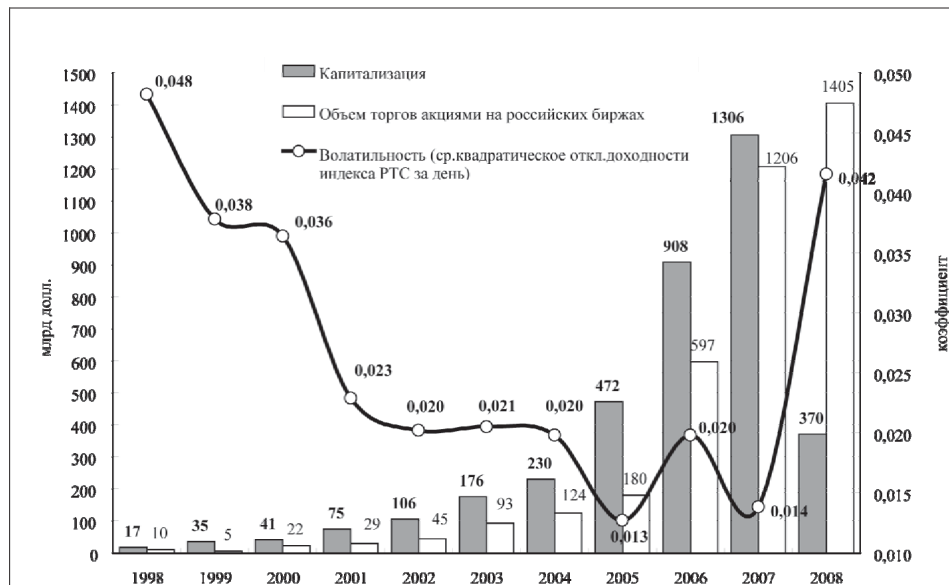


Источник: по данным Банка России.

Рис. 9. Приток капитала, по данным ЦБ

Ситуации на рынке акций российских эмитентов в 1998 и 2008 гг. схожи с точки зрения капитализации и волатильности фондового рынка (см. *рис. 10*). Падение фондового рынка сопровождается ростом его волатильности, измеряемой с помощью стандартного квадратического отклонения дневной доходности индекса РТС. В период прошлого кризиса данный показатель достигал 0,048. В период роста рынка он снизился до 0,013 в 2005 г. и 0,014 в 2007 г. Однако в 2008 г. он вырос до 0,042, достигнув уровня кризисного 1998 г. Величина капитализации российского рынка акций упала с 1306 млрд долл. в 2007 г. до 370 млрд долл. в 2008 г. Особенностью кризиса 2008 г. является то, что

падение стоимости финансовых активов практически не отразилось на снижении объемов торгов акциями на российских биржах. Данный феномен объясняется тем, что в 2008 г. рынок акций рос главным образом за счет сделок РЕПО, через который крупные государственные банки осуществляли краткосрочное кредитование небанковских брокеров и дилеров.

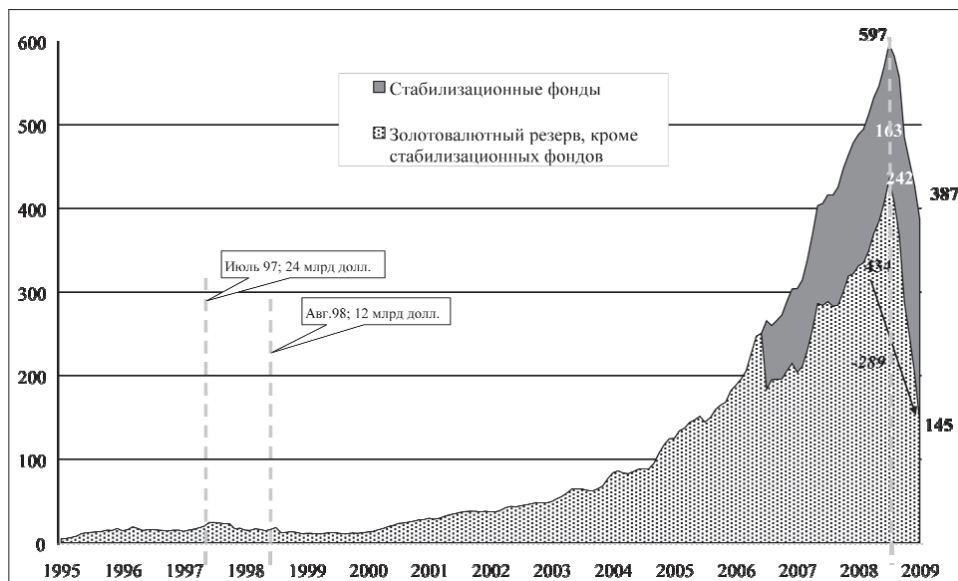


Источник: по данным ОАО «РТС» и МВФ.

Рис. 10. Капитализация, ликвидность и волатильность российского рынка акций

В отличие от кризиса 1997–1998 гг. нынешний кризис на рынке акций пока не охватил банковскую систему и рынок долговых инструментов. Это произошло благодаря предоставлению беспрецедентной финансовой поддержки государства банкам и системообразующим небанковским компаниям. О масштабах государственной помощи свидетельствуют данные о снижении объемов золотовалютных резервов в России в августе 2008 г. – январе 2009 г., которые приведены на рис. 11.

Золотовалютный резерв состоит из двух частей: из стабилизационного фонда, трансформированного в начале 2008 г. в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, а также из части резерва, находящегося в ведении Банка России. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния представляют собой фонды целевого назначения, предназначенные для финансирования дефицита федерального бюджета (Резервный фонд) и финансирования пенсионного обеспечения (Фонд национального благосостояния). На рис. 11 видно, что с начала кризиса 2008 г., когда стабилизационные фонды достигли 163 млрд долл., по январь 2009 г. их размеры не только не сокращались, но и заметно выросли до 242 млрд долл. в январе 2009 г.



Источник: по данным Банка России и Минфина России.

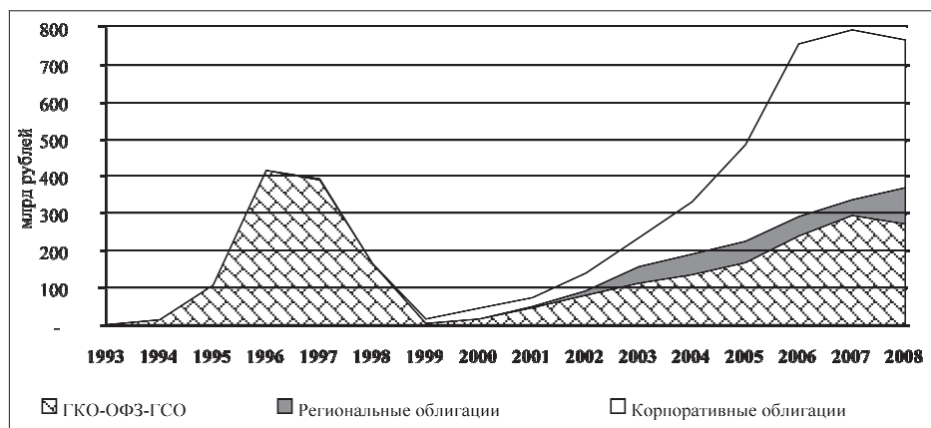
Рис. 11. Золотовалютные резервы и их составные части, млрд долл.

Однако часть золотовалютных резервов, которой распоряжается Банк России, сократилась с 434 млрд долл. в августе 2008 г. до 162 млрд долл. на начало февраля 2009 г., или на 62,7%. Это означает, что на поддержку валютного курса рубля и оказание финансовой помощи банкам и компаниям за пять кризисных месяцев Банк России потратил 271 млрд долл. Из этой суммы, по нашим расчетам, около 90 млрд долл. (3,1 трлн руб.) осело на балансах банков в виде взносов в капитал и заемных ресурсов. В 2009 г. Минфин России планирует предоставить банкам средств на рекапитализацию и в виде субординированных кредитов¹⁸⁰ в сумме еще около 27 млрд долл. (950 млрд руб.). Во время кризиса 1997–1998 гг. таких резервов у государства не было. На начало кризиса в июле 1997 г. в его распоряжении находились золотовалютные резервы в сумме 24 млрд долл., которые к августу 1998 г. снизились до 12 млрд долл.

В настоящее время трудно судить о том, насколько принятые сегодня меры позволят стабилизировать ситуацию с банками и на долговом рынке. Пока на долговом рынке, как показано на рис. 12, наблюдается заметное замедление темпов роста объемов размещений корпоративных и государственных облигаций в 2007 г., а также сокращение данных объемов по итогам 2008 г. Со второй половины 2008 г. стала нарастать волна дефолтов в виде отказов от исполнения обязательств по погашению облигаций, выплате купонов и выкупу облигаций по оффертам, сумма которых составляет около 60 млрд руб. По нашим оценкам, объем погашений корпоративных и региональных облигаций в

¹⁸⁰ Займы на длительный срок без права досрочного изъятия, как правило, под умеренную и фиксированную ставку процента.

2009 г. составит около 20 млрд долл., что при отсутствии возможности рефинансирования данных облигаций может ускорить волну дефолтов на рынке рублевых облигаций.



Источник: по данным ОАО «РТС» и МВФ.

Рис. 12. Объем размещений облигаций

Таким образом, при всех особенностях кризисов 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. в основе их лежали во многом схожие экономические явления. Российский фондовый рынок существенным образом зависит от цикличности мировой конъюнктуры цен на нефть, газ и металлы, обеспечивающих, по данным платежного баланса, 80% экспортной выручки. Резкие падения цен на указанные сырьевые ресурсы неизбежно приводят к кризисам на российском фондовом рынке и в финансовой системе. Важным механизмом, позволяющим смягчать последствия финансового кризиса на внутреннем рынке, являются золотовалютные резервы, накопленные в 2000-х годах. Однако этого оказывается явно недостаточно. Стабильность российского финансового рынка во многом зависит от успешности мер государственной экономической политики, направленных на снижение зависимости российской экономики от мировых цен на экспортируемое сырье. Вместе с тем в 2000-х годах в этом направлении не удалось достичь заметных позитивных результатов. Более того, по нашим оценкам, степень зависимости валютных поступлений в Россию и доходов федерального бюджета от экспортной выручки от продажи сырьевых ресурсов в эти годы заметно усилилась. В 2000 г. экспорт нефти, нефтепродуктов, газа и металлов приносил 71,6% валютной выручки России, в 2008-м доля данных поступлений выросла до 79,9%¹⁸¹.

Другим направлением снижения зависимости внутреннего финансового рынка от мировой конъюнктуры цен на сырьевые ресурсы могло бы стать повышение его привлекательности для иностранных институциональных инвесторов, ориентированных на долгосрочные и консервативные стратегии управления инвестиционным портфелем.

¹⁸¹ Рассчитано по данным платежного баланса Российской Федерации, опубликованным Банком России и Росстатом.

5.5.4. Проблемы привлечения на российский рынок иностранных институциональных инвесторов

Несмотря на высокую доходность российского фондового рынка в 2000–2007 гг., за это время так и не удалось привлечь на него средства наиболее капитализированных консервативных инвесторов, прежде всего западных пенсионных фондов. Для понимания причин этого следует обратиться к опыту крупнейшего пенсионного фонда США – California Public Employees’ Retirement System (Calpers), стоимость резервов которого составляет около 170 млрд долл.

До 2007 г. в течение многих лет Calpers применял методику составления рейтинга развивающихся рынков с точки зрения возможности инвестирования в них активов данного фонда. Эта методика была публичной, она опиралась на авторитетные исследования развивающихся стран, включая рейтинги гражданских свобод и свободы прессы Freedom House, глобальной конкурентоспособности World Economic Forum, соблюдения прав акционеров и кредиторов Oxford Analytica, оценки индексов экономической свободы The Heritage Foundation и Wall Street Journal, аналитику Wilshire Compass, фондовых бирж и другие источники информации.

Методика Calpers предполагала оценку возможности инвестирования в развивающиеся рынки исходя из двух групп факторов – страновых рисков и рисков, присущих конкретному финансовому рынку.

Страновые риски оценивались Calpers по следующим критериям:

- политическая стабильность – состояние гражданских свобод, степень независимости судебной системы и политического риска;
- информационная открытость, включая оценку свободы прессы, уровня раскрытия информации о денежной политике и бюджете, качества листинга фондовых бирж и эффективность применения Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО);
- соответствие 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 предполагает оценку количественных и качественных параметров развивающихся рынков капитала, включая следующие показатели:

- ликвидность и волатильность фондового рынка, в том числе оценка рыночной капитализации и темпов ее роста, коэффициента, характеризующего отношение ежемесячных оборотов биржевых торгов к рыночной капитализации, роста числа компаний, включенных в листинг; волатильность рынка акций и коэффициентов риск/доходность;
- оценка эффективности банковского надзора и правоприменения на фондовом рынке, уровня защиты прав кредиторов и акционеров;
- оценка степени открытости экономики для иностранных инвестиций, либеральности режима регулирования банков и финансовых институтов, ограничений на покупку ценных бумаг;

- оценка 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. под влиянием нового директора по инвестициям Рассела Рида, проработавшего в фонде всего около года, 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. Однако даже с учетом данных изменений в 2007–2008 гг. Calpers так и не инвестировал в ценные бумаги российских эмитентов. Это говорит о том, что де-факто подходы данного фонда к анализу российского фондового рынка не изменились и по-прежнему актуальны для понимания его недостатков в глазах консервативных иностранных инвесторов.

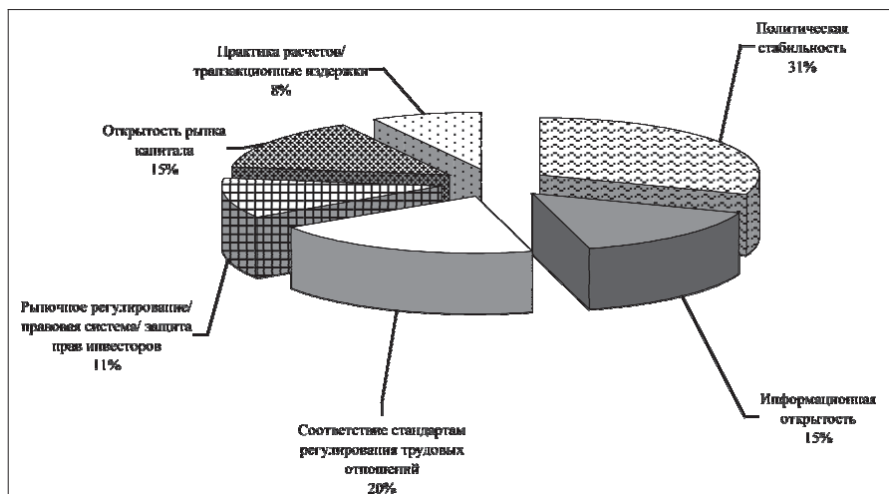
В 2007 г. по методике Calpers российский фондовый рынок получил оценку 1,91, т.е. меньше 2 баллов, что сделало невозможным инвестирование в него резервов данного пенсионного фонда. На *рис. 13* приводится анализ основных факторов, которые не позволили российскому рынку достичь максимальной оценки 3 балла по методике Calpers.

На страновые факторы риска, включая политическую стабильность, информационную открытость и соответствие трудового законодательства требованиям международных стандартов, пришлось 66% недополученных Россией очков.

Политическая стабильность в стране получила оценку 1 из 3 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, что достаточно для проходного балла в клуб разрешенных к инвестированию рынков. По данному направлению при относительно высоких оценках меры раскрытия информации о денежной политике и бюджетной системе и биржевого листинга основные претензии по России предъявляются к состоянию свободы СМИ и эффективности применения МСФО (IAS или US GAAP).

Степень соответствия законодательства о труде в России требованиям стандартов Международной организации труда оценена в 1,7 балла из 3.



Источник: www.calpers.ca.gov

Рис. 13. Факторы, препятствовавшие получению Россией максимальной инвестиционной оценки по методикам пенсионного фонда Calpers (США) в 2007 г.

В отличие от консервативной оценки эффективности институциональных факторов количественные и качественные характеристики российского фондового рынка выглядят вполне респектабельно. Однако и по данному фактору Россия недобрала 34%, необходимых до 2 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 – 1,7 балла – из-за ограничений на вхождение на рынок для банков и страховых компаний.

Эффективность расчетов и транзакционные издержки. Высокий балл – 2,3 российский рынок получил по критерию эффективности расчетов и уровню транзакционных издержек. Причем эффективность расчетов на рынке ценных бумаг оценена в 3,0 балла – даже в условиях отсутствия в стране центрального депозитария и системы гарантированных расчетов без предварительного депонирования активов. Оценка транзакционных издержек, характеризующая уровень налогообложения доходов и операций с ценными бумагами, оказалась неудовлетворительной – 1,5 балла из 3 возможных. Главная претензия к налогам – взимание 24%-го налога на прибыль при продаже ценных бумаг (это сегодня с особой силой бьет по нерезидентам, покупающим акции российских компаний, и заставляет их инвестировать в Россию исключительно через офшорные зоны), а также при более высокой, чем в других развивающихся рынках, ставке налога на дивиденды.

События, которые произошли в 2008 г. – начале 2009 г., вряд ли способствовали преодолению предубежденности консервативных инвесторов за рубежом по поводу вы-

соких политических рисков инвестирования в Россию и слабости институциональных факторов, влияющих на риски инвесторов на фондовом рынке.

В июне 2008 г., согласно исследованию MasterCard Worldwide Centers of Commerce Index, Москва получила 51-е место из 75 городов – крупнейших мировых коммерческих центров, что ниже 50-го места, завоеванного в предыдущий год. Снижение рейтинга Москвы авторы исследования объяснили ухудшением правовых и политических условий жизни, экономической стабильности, делового климата и инфраструктуры бизнес-центров. В том же месяце, согласно рейтингу американской неправительственной организации Freedom House, Россия была призвана несвободной страной, в то время как год назад имела статус страны, свободной частично.

В июле 2008 г. Transparency International в исследовании о состоянии коррупции в 180 странах поместила Россию на 143-е место, отметив ухудшение за последние годы состояния дел с коррупцией в России. Из позитивного можно отметить лишь то, что в октябре 2008 г. Всемирный экономический форум (ВЭФ) поднял Россию в рейтинге глобальной конкурентоспособности экономик мира с 58-го места в 2007 г. до 51-го места в 2008 г. Тем не менее основной проблемой конкурентоспособности российской экономики названа проблема коррупции.

В течение последнего года иностранные инвесторы получили массу других негативных сигналов относительно страновых рисков и институциональной слабости российской экономики. Практически остановился процесс присоединения России к ВТО. Вступившее в силу законодательство об иностранных инвестициях существенно ограничило возможности привлечения в страну иностранных инвестиций на рыночных основах. Государственные компании получили исключительные права на освоение наиболее перспективных месторождений нефти и газа вне процедур конкурсов и аукционов. Правоприменительная практика законодательства на примере компаний ТНК-ВР, «Арбат-Престиж», «Русснефть», проекта «Сахалин-2» и многих других дала основания для роста опасений в отношении гарантий защиты прав собственности в стране. В июле 2008 г. в результате неосторожных высказываний премьер-министра России о претензиях правительства к тарифной политике металлургической компании «Мечел» ее капитализация на Нью-Йоркской фондовой бирже упала на 1/3, или на 5 млрд долл. Не способствовали снижению политических рисков в глазах иностранных инвесторов события 2008 г. вокруг Северной Осетии и Абхазии. В сентябре-октябре 2008 г. к негативным факторам, повышающим страновой риск инвестирования в Россию, добавилась тенденция снижения цен на нефть.

Все эти случаи показали, что факт выборочного применения законодательства в корпоративном конфликте вокруг нефтяной компании «ЮКОС» был не единичным событием, а скорее, реалией современной экономической политики властей. Вот как прокомментировал глава группы ВР Тони Хейворд результаты разрешения конфликта между британскими и российскими акционерами в компании ТНК-ВР в октябре 2008 г. На вопрос о том, насколько в мировом соглашении с российскими акционерами ТНК-ВР были удовлетворены требования последних Т. Хейворд ответил: «Вы же не знаете, каковы на самом деле были их требования? Вы знаете только то, что они заявляли публично. ...Боюсь, что вам этого никогда не узнать»¹⁸². Независимо от того, о каких требованиях

¹⁸² Вмешательство российского правительства не было прямым, только косвенным // Коммерсантъ. 6 октября 2008 г. С. 20.

говорил СЕО ВР, данное высказывание свидетельствует о том, насколько непрозрачной для акционеров и общественности к концу 2008 г. стала деятельность крупнейших российских компаний. Это свидетельствует о серьезном кризисе практики корпоративного управления.

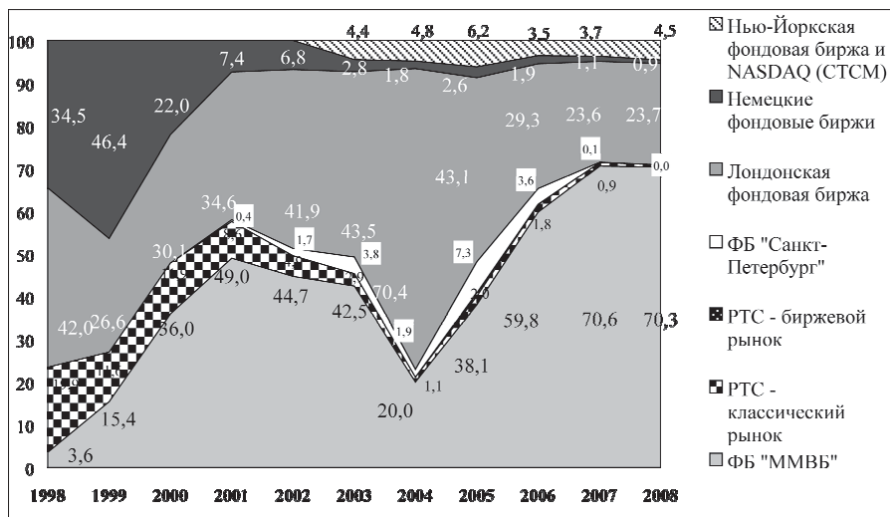
Что касается «дела «ЮКОСа», то события в январе 2009 г. показали, что, несмотря на ликвидацию данной нефтяной компании в 2007 г., оно продолжает являться серьезным фактором страновых рисков для России. 29 января 2007 г. Европейский суд по правам человека в Страсбурге принял решение об обоснованности жалобы «ЮКОСа» на действия российского правительства, что дает возможность для ее рассмотрения по существу.

Со второй половины 2008 г. к оценке рисков инвестирования в Россию добавились серьезные макроэкономические риски, обусловленные опасениями по поводу ожидаемого падения в 2009 г. ВВП России, снижения поступлений в страну доходов от экспорта энергоносителей и сырьевых ресурсов, девальвации рубля, падения объемов золотовалютных запасов, дефицита бюджета. По прогнозам Минэкономразвития, в 2009 г. в России ожидается падение ВВП на 2,2%, что значительно выше темпов падения во всех странах с развитой экономикой и иных странах БРИК.

Обобщая анализ различных факторов, влияющих на оценку привлекательности российского фондового рынка для инвестирования активов на примере фонда Calpers, можно отметить, что основные претензии касаются институциональных факторов и инвестиционного климата в составе страновых рисков, а также уровня развития рынка капиталов в части налогообложения доходов инвесторов, эффективности банковского надзора и правоприменения. Потенциал дальнейшего повышения рейтинга России за счет роста количественных характеристик фондового рынка и совершенствования его инфраструктуры практически близок к нулю, поскольку по данным факторам отечественный рынок уже имеет максимальные оценки. Именно на тех направлениях, где Россия отстает от других стран-конкурентов необходимо концентрировать усилия для того, чтобы в будущем российский фондовый рынок мог расти за счет не только притока спекулятивного краткосрочного капитала, но и инвестиций наиболее крупных портфельных инвесторов из других стран.

5.5.5. Влияние рынка ценных бумаг на экономику

В 2008 г., несмотря на падение цен акций и капитализации компаний, частые решения о приостановке торгов на российских биржах в сентябре – декабре 2008 г., введение временных запретов на маржинальные сделки и сделки без покрытия (короткие продажи) у брокеров, российскому биржевому рынку акций удалось удержать конкурентные позиции по объему торгов. Об этом свидетельствуют данные о соотношении объемов торгов акциями и депозитарными расписками на акции российских компаний на национальных биржах и за рубежом, приводимые на *рис. 14*.



Источник: расчеты автора по данным фондовых бирж.

Рис. 14. Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО

В 2004 г. доля российских фондовых бирж в оборотах долевых ценных бумаг упала до 23,0%. Возник реальный риск перемещения центра ценообразования и ликвидности акций российских компаний за пределы России, на Лондонскую фондовую биржу. Однако в последующие годы данную негативную тенденцию удалось переломить. Российские фондовые биржи, прежде всего ММВБ, восстановили свои позиции центра ценообразования и ликвидности акций российских эмитентов. В 2008 г. на долю фондовой биржи ММВБ приходилось 70,3% оборота долевых ценных бумаг российских компаний. Более того, спот-рынок акций в России де-факто централизовался на фондовой бирже ММВБ, доля РТС на данном сегменте рынка стала практически нулевой. В то же время фондовая биржа РТС стала главной площадкой растущего срочного рынка, который после его обвала на ММВБ в августе 1998 г. на несколько лет практически прекратил свое существование в России. Укрепление позиций российских бирж на рынке долевых ценных бумаг российских эмитентов произошло главным образом за счет опережающего роста абсолютных объемов торгов акциями на ММВБ в 2005–2008 гг.

Вместе с тем, помимо проблемы ликвидности рынка акций, все более актуальным становится вопрос о том, каким образом данный сегмент фондового рынка влияет на решение фундаментальных проблем, стоящих перед российской экономикой. Связь фондового рынка и экономики является взаимной. С одной стороны, как было показано выше, фондовый рынок сильно зависит от процессов, происходящих в экономике России. С другой стороны, фондовый рынок оказывает обратное влияние на экономику, в частности на привлечение инвестиций и экономический рост. Однако рост цен акций и капитализации, проведение IPO сами по себе еще не означают позитивного влияния фондового рынка на инвестиции и темпы экономического роста. Для того чтобы фондовый рынок играл конструктивную роль в данном процессе, необходимо выполнить ряда предпосылок.

Фондовый рынок должен способствовать росту реальных инвестиций в основной капитал и производственные запасы. Подчеркивая связь между инвестициями и экономическим ростом, лауреат Нобелевской премии по экономике неокейнсианец П. Самуэльсон отмечал, что «инвестиции ... осуществляются только тогда, когда создается реальный капитал»¹⁸³. Другими словами, генератором экономического роста выступает реальный капитал.

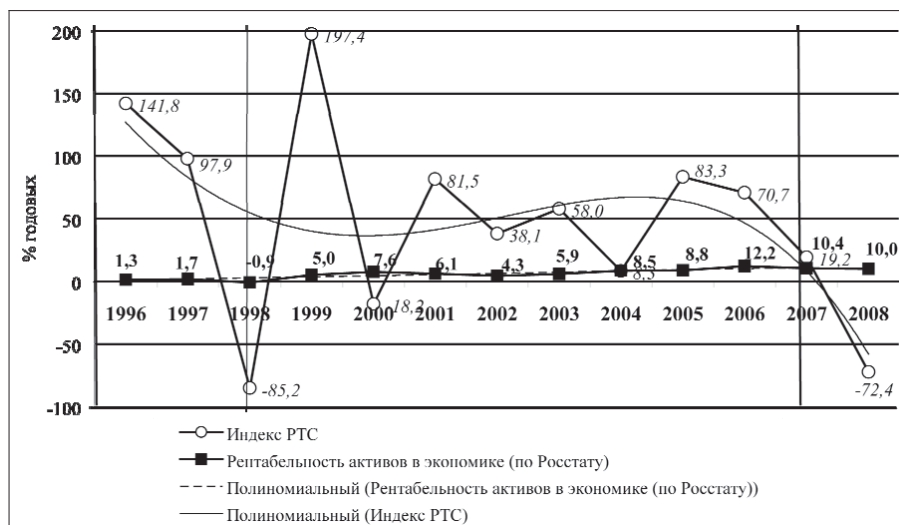
Инвестиции в создание новых производственных мощностей должны быть экономически более выгодными по сравнению с операциями купли-продажи акций, в том числе при слияниях-поглощениях, продажах пакетов акций стратегическим или рыночным инвесторам и т.п. Отчасти ключ к решению данной проблемы на уровне компаний дает метод анализа эффективности инвестиционных решений на основании так называемого коэффициента Q , который был предложен нобелевским лауреатом, профессором Йельского университета Джеймсом Тобиным. Данный коэффициент показывает соотношение между рыночной капитализацией компании и восстановительной стоимостью ее активов, т.е. стоимостью, по которой обойдется приобретение аналогичных действующим основным фондов. При низком уровне коэффициента Q – например, меньше 1 – акции компании являются недооцененными. В этом случае более выгодны инвестиции в виде покупки ее акций. Если коэффициент Q компании завышен по сравнению с конкурентами, значит, ее акции переоценены. В этом случае становятся выгодными инвестиции в реальные активы. К сожалению, по большинству российских компаний данные о восстановительной стоимости их активов являются недоступными. По этой причине при анализе эффективности инвестиций в покупку акций или в создание новых активов можно использовать другой подход, а именно сравнение доходности вложений в акции с рентабельностью активов компаний. Если доходность вложений в акции существенно превышает рентабельность активов, это делает экономически более привлекательными сделки на вторичном рынке акций по сравнению с инвестициями в производственные мощности и запасы товарно-материальных ценностей.

На *рис. 15* приводятся данные о доходности инвестиций в акции в виде портфеля индекса РТС и рентабельности активов, что может быть использовано в качестве критерия для принятия инвестиционного решения об эффективности вложений в прирост производственных мощностей.

На протяжении 1996–2008 гг. из всех 13 лет только в два кризисных года (в 1998 и 2008 гг.) доходность вложений в активы компаний оказывалась выше, чем доходность инвестиций в акции. В условиях опережающего роста цен акций при прочих равных условиях бизнес будет стремиться в большей мере вкладывать средства в куплю-продажу акций на вторичном рынке и в процессе IPO, чем заниматься инвестициями в создание новых производственных мощностей и в товарно-материальные запасы. Часто применяемый при этом «кредитный левередж», т.е. приобретение пакетов акций за счет кредитов, полученных под залог других активов, многократно усиливает выгодность подобных инвестиционных стратегий в период бурного роста цен акций. Рынок акций перестает эффективно влиять на привлечение в компании реальных инвестиций и экономический рост. Приток средств на вторичный рынок акций содействует росту его ликвидности, росту цен акций и, в конечном счете, формированию «мыльного пузыря» на

¹⁸³ Самуэльсон Пол Э., Нордхаус Вильям Д. Экономикс: Пер. с англ. 16-е изд. М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. С. 389.

рынке акций. В условиях эйфории длительного роста акций, как было в России в 2000-х годах, бизнесу трудно уловить момент, когда акции становятся слишком переоцененными согласно критерию Q Тобина, чтобы радикально изменить стратегию инвестиций в пользу вложений в создание новых производственных мощностей.



Источник: расчеты автора по данным РТС и Росстата.

Рис. 15. Доходность вложений в акции и рентабельность активов в экономике

По этой причине многие представители российской финансово-промышленной олигархии оказались в сложном финансовом положении к концу 2008 г. в результате резкого падения цен акций. Рыночная стоимость их финансовых активов оказалась ниже стоимости их обязательств перед кредиторами. Возможно, определенную роль в этом сыграл тот факт, что в отличие от других стран с развитой экономикой сделками слияний-поглощений в России занимались не профессиональные управляющие фондами прямых инвестиций, а собственники крупного бизнеса лично, которым оказалось трудно сочетать в одном лице заботу о развитии производственных мощностей и о производственном процессе в целом с инвестиционным бизнесом в области слияний-поглощений.

Подтверждением того, что в 2000 г. российский фондовый рынок часто использовался бизнесом как механизм стратегий купли-продажи финансовых активов и краткосрочных биржевых спекуляций, являются данные статистики об IPO акций. В 2000-х годах на российском рынке регулярно проводились размещения корпоративных облигаций и IPO акций. Лишь в 2007 г. компании и банки разместили рублевых облигаций на сумму 18 млрд долл. и привлекли с помощью первичных и вторичных размещений акций около 33 млрд долл. По объему IPO в 2007 г. – главным образом благодаря IPO государственных компаний – Россия стала одним из лидеров на мировом рынке капитала.

Большая часть ресурсов, привлекаемых на фондовом рынке, направлялась на выкуп бизнеса у их прежних собственников, рефинансирование долгов и обслуживание сделок

слияний-поглощений, включая приобретение крупных пакетов акций. Лишь небольшая часть ресурсов, привлекаемых на фондовом рынке, становилась реальными инвестициями (новыми производственными мощностями и запасами материальных ценностей), способствуя поддержанию роста экономики. Об этом говорят данные *табл. 10 и 11*.

Таблица 10

Параметры рынка акций российских компаний (млрд долл.)

	2005	2006	2007	2008
Капитализация	549	1 057	1 407	370
Вторичный рынок, включая РЕПО	374	882	1 230	1 348
ИРО акций	5	17	33	7*
В основной капитал	0,3	2,5	3,6	1,9
То же в % к капитализации	0,1	0,2	0,3	1,8
То же в % объему ИРО	5,8	14,7	10,9	27,0
Объем сделок слияний-поглощений	32	40	122	78

* С учетом частных размещений акций некоторых компаний стратегическим инвесторам.

Источник: расчеты по данным фондовых бирж и Росстата. Объемы сделок слияний и поглощений приводятся по данным аналитической группы M&A-Intelligence, опубликованным в журнале «Эксперт» (№ 6. 16–22 февраля 2009 г. С. 46–48).

В наиболее удачном с точки зрения объема ИРО 2007 г. из 33 млрд долл., полученных от первичных и вторичных размещений акций, лишь 3,6 млрд долл., или 10,9%, пошли на прирост реального капитала. В 2008 г. при явном падении объемов ИРО из-за финансового кризиса произошло некоторое позитивное улучшение в использовании средств от ИРО. На приобретение основных фондов было направлено 27% суммы средств, привлеченных путем размещения акций, или 1,9 млрд долл. Объемы средств, поступивших за все эти годы от ИРО акций на прирост производственных мощностей, являются мизерными по сравнению с объемами сделок по слиянию-поглощению. Например, в предкризисном 2007 г. за счет ИРО акций на приобретение основных фондов поступило 3,6 млрд долл., тогда как объем сделок слияний-поглощений составил 122 млрд долл.

Еще более показательны данные об использовании на нужды реальных инвестиций средств, привлекаемых путем эмиссии корпоративных облигаций, приводимые в *табл. 11*.

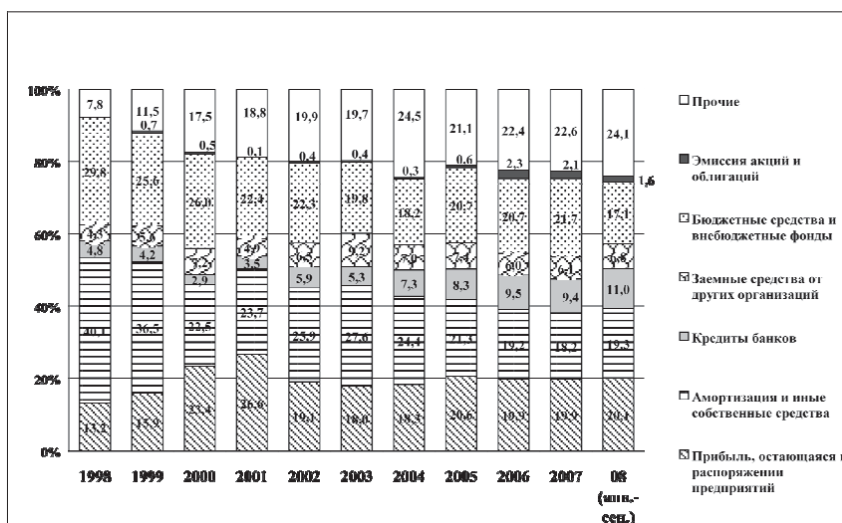
Несмотря на быстрый рост объемов размещений корпоративных облигаций с 9,2 млрд долл. в 2005 г. до 17,9 млрд долл. в 2007 г. и 15,9 млрд долл. в 2008 г., объем данных средств, направляемых на создание нового основного капитала, был крайне низким. Например, при общем объеме размещений облигаций в 2008 г. в размере 15,9 млрд долл. на приобретение основных средств из этой суммы было направлено лишь 170 млн долл. Всего же за период с 2005 по 2008 г. доля инвестиций от эмиссии корпоративных облигаций, направляемых в основной капитал, колебалась в диапазоне от 0,4 до 2,2%.

Параметры рынка рублевых корпоративных облигаций (млрд долл.)

	2005	2006	2007	2008
Капитализация	17,0	32,8	48,2	66,5
Вторичный рынок, включая РЕПО	44,2	134,9	371,4	454,0
Размещения	9,2	16,0	17,9	15,9
В основной капитал	0,2	0,06	0,4	0,2
То же в % к капитализации	0,2	0,06	0,4	0,3
То же в % объему размещения	2,2	0,4	2,2	1,3

Источник: расчеты по данным фондовых бирж, Cbonds.ru и Росстата.

Как показано на рис. 16, основными источниками финансирования основных средств компаний реальной экономики остаются их собственные накопления, помощь государства, внебюджетные фонды и кредиты банков. На их долю в 2008 г. приходилось почти 70% всех источников инвестиций в основные фонды. В течение 2000-х годов, несмотря на бурный рост фондового рынка вплоть до 2008 г., доля средств, привлекаемых с помощью эмиссии облигаций и акций, в источниках финансирования основного капитала компаний оставалась практически незаметной. В 1999 г. она составляла 0,7% источников финансирования основных фондов, а в 2008 г. увеличилась всего до 1,6%.



Источник: расчеты по данным Росстата.

Рис. 16. Структура источников инвестиций в основные фонды

Таким образом, анализ роли российского фондового рынка в источниках финансирования основного капитала показывает, что в 2000-х годах фондовый рынок оказывал весьма слабое влияние на рост реального капитала, а значит, на экономический рост в целом. Фондовый рынок сохранял свой виртуальный характер, в большей мере помогая

собственникам активно играть на рынке слияний-поглощений, эффективно выходить из прежнего бизнеса, продавая его внешним инвесторам, рефинансировать долги, обеспечивать средствами участников сделок слияния и поглощения компаний. За все эти годы доходность сделок слияний и поглощений, не ведущих к созданию новых производственных мощностей и лишь косвенным образом влияющих на экономический рост, была существенно выше доходности вложений в новые мощности и запасы товарно-материальных ценностей. Аналогично рынку мусорных облигаций и IPO акций на развитых рынках, размещения ценных бумаг на российском фондовом рынке помогали за счет заемных и иных ресурсов добиваться концентрации собственности в руках отдельных групп. Наряду с административным ресурсом и практикой избирательного правоприменения использование финансового рычага явилось одним из факторов бурного развития рынка слияний и поглощений, передела собственности и повышения роли государства как собственника активов. Неизбежным следствием этих процессов стали повышение кредитных рисков на рынке облигаций и неблагоприятная для инвесторов динамика капитализации компаний после IPO¹⁸⁴. Одновременно в глазах иностранных инвесторов повысился страновой риск России из-за сопровождающих процесс слияний и поглощений массовых нарушений прав собственности, рейдерства, коррупции и растущего вмешательства государства в структуру собственности крупнейших компаний.

Как и в начале 2000-х годов, в настоящее время экономическая политика государства не отвечает на вопрос о том, за счет какого механизма предполагается осуществить структурную перестройку экономики в направлении ослабления ее зависимости от экспорта нефти, газа и металлов. Фондовый рынок эту задачу не выполняет, поскольку с помощью него компании привлекают меньше 2% источников инвестиций в основные фонды. Роль банковского кредитования несколько выше, доля банковских кредитов в источниках финансирования основных фондов составляет 11,0%, но этого недостаточно для радикальных перераспределений ресурсов. Действующая модель финансовой системы предполагает концентрацию финансовых излишков на уровне государственных суверенных фондов благосостояния, в крупных компаниях – экспортерах сырья и в ряде государственных корпораций (Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Ростехнологии», «РоснаноТех», «Олимпстрой», Банк развития и некоторые другие). Указанные механизмы вряд ли способны эффективно справиться с задачей реструктуризации экономики. Суверенные фонды занимаются преимущественно портфельными инвестициями на зарубежных рынках. Компании-экспортеры в большей мере ориентированы на инвестиции в собственное развитие, что означает сохранение статус-кво в структуре российской экономики. Государственные корпорации ориентированы лишь на отдельные сегменты экономики и за несколько лет пока не показали зримых результатов в области реализации крупных инвестиционных проектов.

Чтобы добиться позитивных результатов в деле обновления российской экономики, государству следует более активно задействовать потенциал банковской системы и внутреннего фондового рынка.

¹⁸⁴ По нашим расчетам, доходность акций 75–80% российских компаний, прошедших IPO на регулярной основе, оказывается ниже доходности индексов РТС и ММВБ.

5.5.6. Фундаментальные проблемы внутреннего облигационного рынка

Удивительным явлением 2000-х годов было развитие рынка рублевых облигаций (см. рис. 17). Капитализация рынка рублевых корпоративных облигаций выросла с 46 млрд руб. в 2000 г. до 1663 млрд руб. в 2008 г. Средние темпы ее прироста за год составляли 55,0%. Общая стоимость региональных облигаций за этот период выросла с 23 млрд до 303 млрд руб. с ростом на 36,5% в год.

В результате кризиса 1998 г. ушли со сцены государственные краткосрочные обязательства (ГКО), с помощью которых была создана классическая финансовая пирамида. В процессе новации государство принудительно обменяло дисконтные ГКО на облигации федерального займа (ОФЗ). В послекризисный период объем федеральных и сберегательных облигаций (ОФЗ и ГСО) вырос с 522 млрд руб. в 2000 г. до 1421 млрд руб. в 2008 г. со среднегодовым ростом 13,0%, что явно меньше, чем по другим сегментам рынка рублевых облигаций. Это естественно, поскольку в условиях огромного профицита федерального бюджета экономический смысл выпуска государственных ценных бумаг, за исключением необходимости наполнения портфеля Пенсионного фонда, практически отсутствовал.

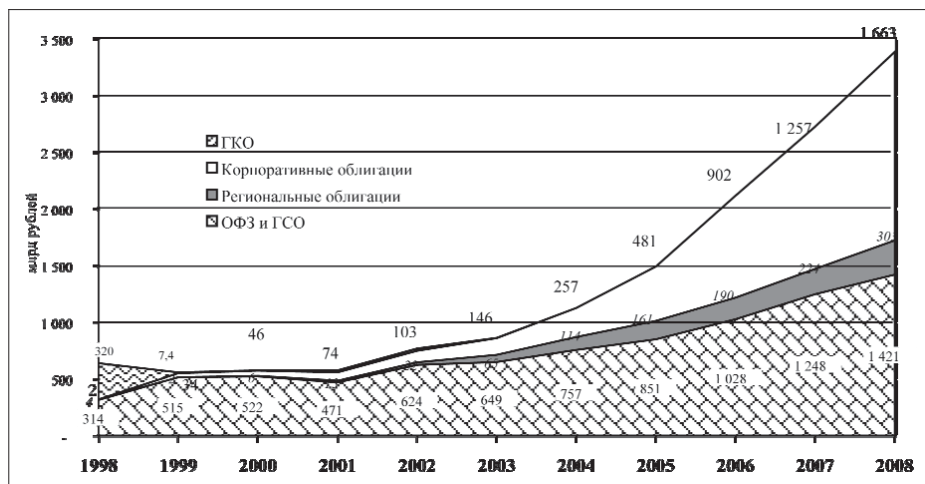
К сожалению, после кризиса конца 1990-х годов ликвидный вторичный рынок федеральных облигаций так и не возродился. Главными игроками этого рынка оставались Пенсионный фонд России и государственные банки. В результате рынок государственных ценных бумаг практически перестал играть значимую роль как инструмент рефинансирования банковской системы. Данные функции перешли во взаимоотношения между Банком России и коммерческими банками к облигациям Банка России, а на рынке межбанковского кредитования – к более рискованным корпоративным и региональным облигациям.

Вследствие низкого уровня развития рынка государственных ценных бумаг, несмотря на рост абсолютных показателей размещения облигаций, относительные показатели развития облигационного рынка в 2000-х годах оставались скромными. В России общий объем корпоративных облигаций к ВВП в 2008 г. составлял лишь 3,8%. По показателю относительного уровня развития внутреннего облигационного рынка Россия заметно отстает от большинства развитых и крупных развивающихся фондовых рынков.

Важным достижением современного рынка рублевых облигаций по сравнению с ситуацией, предшествовавшей кризису 1998 г., стало появление позитивной связи облигационного рынка с потребностями реальной экономики. Ранее высокая доходность привлечения ресурсов на рынке ГКО не допускала саму возможность выпуска облигаций для финансирования инвестиционных проектов в компаниях.

Вместе с тем пока вряд ли стоит переоценивать глубину процесса трансформации внутреннего облигационного рынка в сторону его переориентации на запросы реальной экономики. Действующий долговой рынок отчасти продолжает носить виртуальный характер, предоставляя больше возможностей для извлечения высоких доходов краткосрочным спекулянтам, нежели нуждающемуся в реальных инвестициях бизнесу или реализующим долгосрочные стратегии личных сбережений гражданам. Дело не только в том, что от выпуска корпоративных облигаций средства практически не попадают в форме реальных инвестиций в экономику, о чем мы говорили выше. Еще более тревожно то, что российский облигационный рынок является практически незащищенным против

спекулятивных стратегий инвестирования (carry trading), а государство из-за мягкой финансовой политики, ведущей к поддержанию и даже росту уровня инфляции, практически стимулирует активное применение данной стратегии российскими банками и иностранными хедж-фондами.

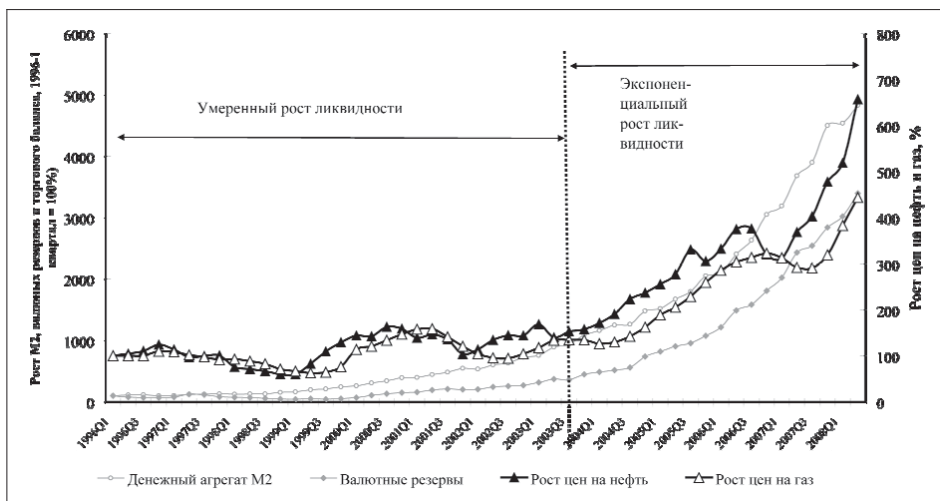


Источник: по данным Минфина России и Cbonds.ru.

Рис. 17. Объемы рублевых облигаций в обращении

Суть стратегии carry trading проста – привлечение денег путем их заимствования в валюте тех стран, где низки ставки процента (валюта фондирования), с целью их последующего инвестирования в финансовые инструменты тех стран, где ставки процента в национальной валюте относительно высоки (валюта инвестирования). Согласно оценкам Банка международных расчетов (BIS), наиболее популярной валютой фондирования выступали японская иена, швейцарский франк и американский доллар, валютой инвестирования – валюты Австралии, Новой Зеландии и стран с формирующимся рынком¹⁸⁵. Для реализации стратегии carry trading нужны три предпосылки: удешевление валюты, в которой берут кредит; низкие процентные ставки в стране, где берется кредит; наличие ликвидного и относительно стабильного валютного рынка и финансовых активов, номинированных в национальных валютах. Именно такие предпосылки сложились в России в конце 2003 г. (см. рис. 18). В это время период умеренного роста мировых цен на нефть и газ сменился их ростом по экспоненциальному тренду. Приток нефтедолларов и газево в Россию породил ускоренный рост золотовалютных резервов и денежной массы. Рубль стал на путь долгосрочного укрепления.

¹⁸⁵ Galati G., Heath A., McGuire P. Evidence of carry trade activity. BIS Quarterly Review. September 2007. P. 28–29.



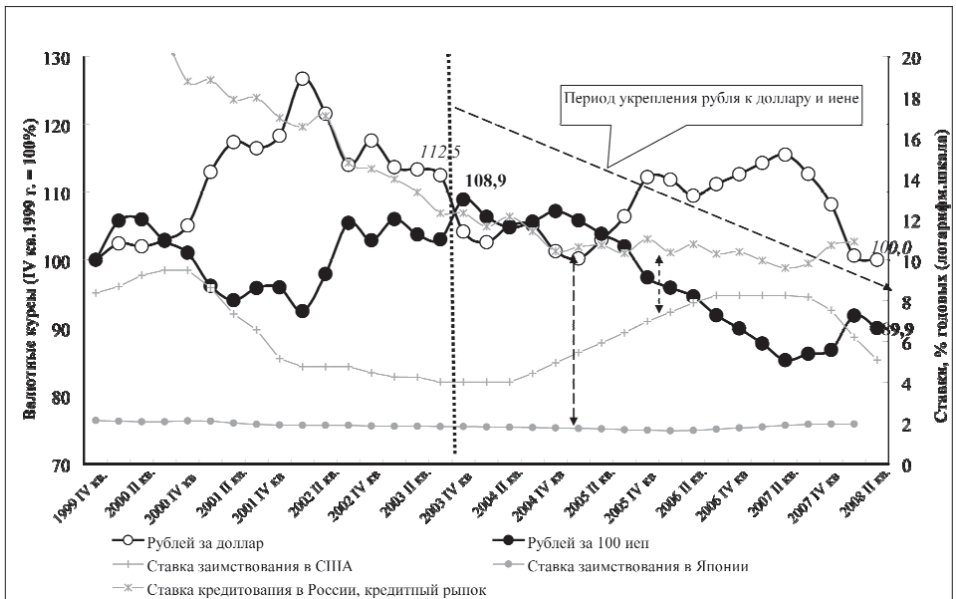
Источник: рассчитано по данным базы данных финансовой статистики IMF.

Рис. 18. Рост цен на энергоносители и денежного излишка в России (I квартал 1996 г. = 100%)

Как показано на рис. 19, с конца 2003 г. укреплялся курс рубля по отношению к американскому доллару и японской иене. Если взять валютный курс иены в рублях на конец IV квартала 1999 г. за 100%, то к IV кварталу 2003 г. иена укрепилась к рублю на 8,9%, а после этого вплоть до II квартала 2008 г. ослабла на 20 п.п. – до 89,9%. Начиная с 2004 г. курс доллара в рублях вел себя более неопределенно, но и он снизился на 12,5 п.п. В то же время на рис. 19 можно увидеть, что на протяжении всего рассматриваемого периода стоимость кредитных ресурсов в рублях на внутреннем рынке была существенно выше по сравнению со стоимостью заимствования средств на американском и японском рынках.

Таким образом, к концу 2003 г. в России сложились исключительно благоприятные предпосылки для реализации стратегии carry trading. К этому нужно добавить, что в это же время Россия получила инвестиционные рейтинги кредитоспособности от международных рейтинговых агентств, что укрепило доверие иностранных инвесторов к вложениям в страну.

Все это способствовало росту популярности стратегии carry trading на российском фондовом рынке, что, по нашему мнению, привело к быстрому росту ликвидности российского финансового рынка с конца 2003 г. и примерно до III квартала 2007 г. Данная стратегия стала исчерпывать себя начиная со второй половины 2007 г. – по мере обострения кризиса доверия на мировом финансовом рынке, начавшегося с проблем необеспеченных ипотечных обязательств. Данные проблемы привели к развитию кризиса доверия. Дешевые деньги за рубежом стало привлекать все труднее, а со второй половины 2008 г. – и вовсе невозможно.



Источник: рассчитано на основе базы данных финансовой статистики IMF.

Рис. 19. Процентные ставки и динамика курсов валют США, Японии и России

Основными проводниками стратегии carry trading на российском финансовом рынке выступали коммерческие банки и иностранные хедж-фонды. Количественно оценить долю источников финансирования, привлеченных с помощью данной стратегии, в общей стоимости рублевых облигаций и акций весьма сложно. Например, по расчетам Greenwich Associates, на хедж-фонды в 2006 г. приходилось 45% объемов торгов с облигациями эмитентов из стран с формирующимся рынком¹⁸⁶.

Влияние carry trading на разные сегменты российского финансового рынка можно оценить с помощью анализа тех изменений, которые происходили в области ликвидности рынка начиная с 2004 г., когда в России стала применяться данная стратегия, а также начиная с августа 2007 г., когда российские компании и банки стали испытывать серьезные сложности в привлечении заемных ресурсов.

На рис. 20 приводятся данные о состоянии банковской ликвидности (об остатках средств банков на корреспондентском счете и депозитах в Банке России), а также об объемах размещения и вторичного биржевого рынка рублевых корпоративных облигаций. В течение 2001–2003 гг. рынок корпоративных облигаций и объем банковской ликвидности росли весьма умеренно по линейному тренду. Начиная с 2004 г. до июля 2007 г. остатки средств банков в ЦБР стали расти более быстрыми темпами, их размеры существенно увеличились. Вслед за банковской ликвидностью начался бурный рост рынка рублевых облигаций. При этом опережающими темпами по сравнению с объемами

¹⁸⁶ Основные результаты опубликованы в The Wall Street Journal от 30 августа 2007 г. См. также: OECD. Financial Markets Trends. Vol. 2007/1. № 92. С. 42.

ми размещения облигаций рос вторичный биржевой рынок данных финансовых инструментов. Это объясняется тем, что рынок корпоративных облигаций с помощью сделок РЕПО, являющихся аналогом кредитования под залог ценных бумаг, все больше становился одним из основных механизмов межбанковского кредитования (МБК). Резкий спад банковской ликвидности начался в августе 2007 г. Ко второй половине 2008 г. приток дешевых средств из-за рубежа и вовсе прекратился, что привело к резкому падению объемов торгов и первичных размещений корпоративных облигаций.

Все три указанных этапа в динамике показателей рынка корпоративных облигаций и банковской ликвидности совпадают с этапами развития стратегии carry trading. Опережающий рост ликвидности и рынка облигаций с 2004 г. по июль 2007 г. совпадают с активным применением стратегии carry trading российскими банками и иностранными хедж-фондами.

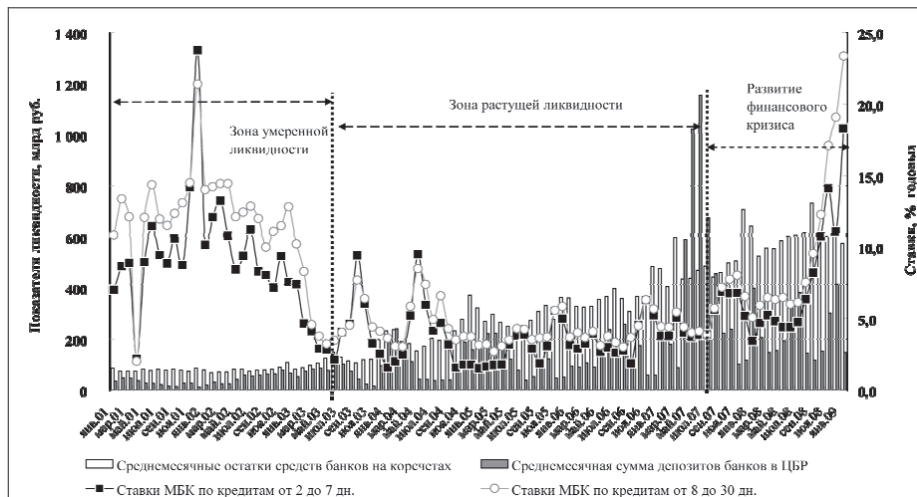


Источник: по данным Банка России и ФБ ММВБ.

Рис. 20. Операции с корпоративными облигациями и банковская ликвидность в 2001 г. – январе 2009 г.

На рис. 21 анализируется взаимосвязь банковской ликвидности со ставками процентов на рынке межбанковских кредитов. В качестве индикаторов использованы ставки процентов по межбанковским кредитам на срок от 2 до 7 и от 8в до 30 дней, публикуемые Банком России. В период умеренной ликвидности в 2001–2003 гг. ставки на рынке МБК были высокими и очень волатильными. Они достигали 15–20% годовых, колеблясь в диапазоне от 3 до 25%. Приток ликвидности в период с 2004 г. по первую половину 2007 г. повлиял на снижение ставок на МБК до уровня 4–5% годовых, а также уровня их волатильности. Единственный за это время кризис банковской ликвидности в мае – июне 2004 г., скорее, был кризисом доверия, спровоцированным неосторожными заявлениями

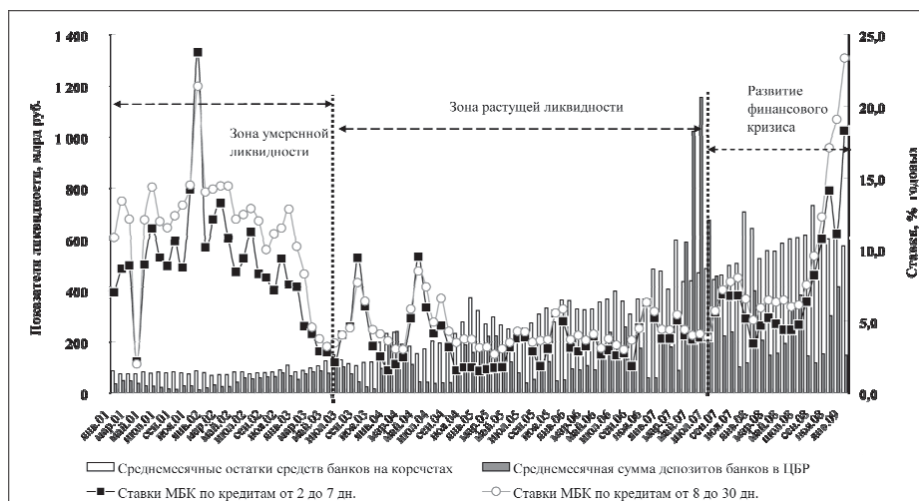
представителей Банка России о наличии претензий к ряду коммерческих банков. Со второй половины 2007 г. по мере нарастания финансового кризиса в мире и осложнения получения дешевых денег на зарубежных финансовых рынках стали повышаться ставки рынка МБК, повысилась их волатильность. В конце 2008 г. – начале 2009 г. ставки рынка МБК практически достигли уровня начала 2000-х. Тем самым размер и волатильность ставок на рынке МБК, как и банковская ликвидность, изменялись весьма синхронно со степенью активности применения стратегии carry trading.



Источник: по данным Банка России.

Рис. 21. Среднесезонные показатели банковской ликвидности и ставок рынка межбанковских кредитов в 2001 г. – январе 2009 г.

На рис. 22 показана взаимосвязь процентных ставок на рынке МБК с механизмом прямого РЕПО, используемого Банком России. В период растущей ликвидности Банку России удавалось весьма эффективно воздействовать на чрезмерный рост процентных ставок на рынке РБК, предоставляя краткосрочные кредиты банкам в форме сделок прямого РЕПО с государственными, корпоративными и региональными облигациями. Со второй половины 2007 г. ЦБР продолжал активно использовать механизм прямого РЕПО, однако ограничения ставок на рынке МВБ от чрезмерного роста теперь удавалось достигать за счет куда больших масштабов вливаний кредитных ресурсов. Объемы данных кредитов существенно выросли начиная с сентября 2008 г., и к настоящему времени они практически сравнялись с ежедневными остатками денежных средств банков на корреспондентском счете в Банке России.



Источник: по данным Банка России.

Рис. 22. Использование механизма прямого РЕПО для регулирования банковской ликвидности в 2003–2008 гг.

Таким образом, на примере рынка корпоративных облигаций, банковской ликвидности, процентных ставок рынка МБК (рис. 20–22) видно, что начало применения стратегии carry trading банками и хедж-фондами совпало по времени с бурным ростом остатков денежных средств у банков, объемов размещений и оборотов на вторичном рынке рублевых облигаций, со снижением уровня и волатильности ставок на рынке МБК. И, наоборот, рост затруднений в использовании carry trading начиная со второй половины 2007 г. сопровождался снижением банковской ликвидности, рынка облигаций, ростом уровня и волатильности ставок межбанковского кредитования. Если вернуться к рис. 10, то можно заметить, что бурный рост рынка акций также приходится на 2004 г. – первую половину 2007 г., т.е. на период активного применения стратегии carry trading. Все это дает основания предполагать, что стратегия carry trading играла решающую роль в ускоренном росте российского фондового рынка в 2000-х годах, а последующее падение рынка акций, замедление роста и нарастание риска дефолтов на рынке корпоративных и региональных облигаций обусловлены трудностями, возникшими в применении данной стратегии со второй половины 2007 г.

Чем опасна стратегия carry trading и каковы ее последствия? Выделим три момента: рост риска ликвидности в банковской системе; угроза быстрого сокращения золотовалютных резервов государства; подавление внутренних стимулов населения к долгосрочным сбережениям с использованием рублевых облигаций.

В банковской системе она ведет к накоплению дисбаланса между валютными активами и обязательствами банков в виде существенного превышения стоимости валютных обязательств над валютными активами. Это является основным фактором риска кризиса ликвидности банковской системы. Вовлеченность банков из развивающихся стран в

carry trading в целях фондирования роста кредитования населения, по мнению экспертов МВФ, является одним из основных рисков финансовых рынков в этих странах¹⁸⁷.

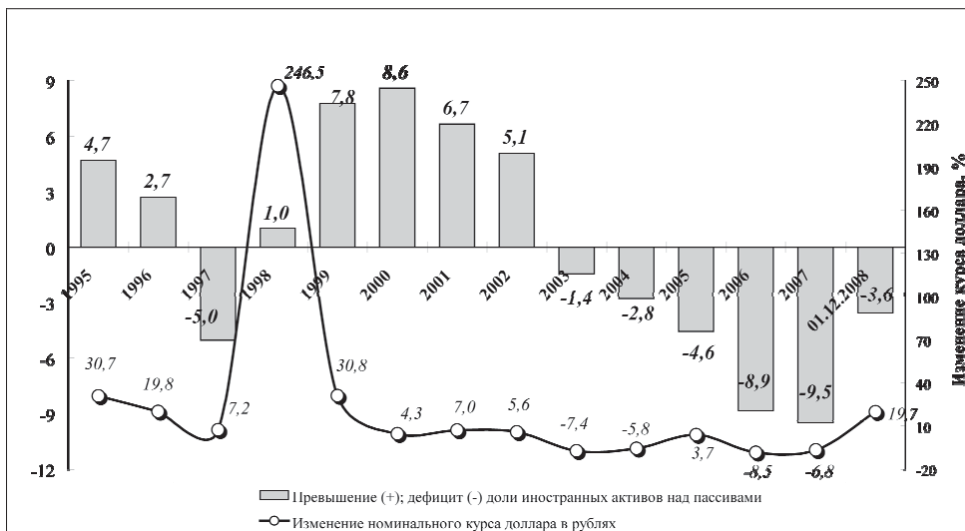
Как показано на рис. 23, в 1997 г. в преддверии августовского кризиса размер превышения валютных обязательств банков над их валютными активами составлял 5% стоимости активов банков. Игнорируя риски потери ликвидности и валютные риски, крупные банки привлекали огромные кредиты от иностранных кредиторов по форвардным контрактам. После девальвации рубля в августе 1998 г. большинство таких банков не смогло погасить обязательств перед иностранными кредиторами, а следом за этим – перед российскими депонентами. До сих пор весьма спорным видится принятое в августе 1998 г. монетарными властями России решение, по которому банкам временно запрещалось направлять средства на погашение внешней задолженности. Это не повлияло на ход банковского кризиса, но привело к неэффективному использованию части средств, направленных на поддержку банковской системы, и явилось косвенным поощрением коллективной безответственности ряда банкиров, стоявших у истоков банковского кризиса.

История с carry trading, по сути, воспроизводит сценарий банковского кризиса 1998 г. Начиная с 2003 г. у банков стал стремительно наращаться дисбаланс между обязательствами в иностранной валюте и размером их валютных активов. Банки активно заимствовали в валюте и вкладывали данные средства в рублевые активы, главным образом в форме потребительских и ипотечных кредитов, облигационного рынка и кредитования государственных компаний. По итогам 7 месяцев 2008 г. сумма превышения валютных обязательств над валютными активами составляла 9,4% валюты баланса банков (в 2007 г. данный показатель равнялся 9,5%). Это было почти в 2 раза больше, чем накануне кризиса 1998 г. У ряда крупных банков данный дисбаланс составляет значительно большую величину. Это делало весьма реальным серьезный кризис банковской системы.

Дисбаланс между валютными обязательствами и активами банков свидетельствует о серьезных проблемах в сфере надзора и регулирования банковской деятельности. Встает вопрос: как в условиях различных нормативов, регулирующих финансовую устойчивость, стало возможным накопление такого дисбаланса в российской банковской системе, который в любой момент может вызвать системный финансовый кризис?

В конце 2008 г. – начале 2009 г. государство пошло на беспрецедентные меры по исправлению данной ситуации. По нашим расчетам, как уже было отмечено выше, банковскому сектору были предоставлены заемные средства на сумму 3,1 трлн руб. Это позволило частично решить проблему дисбаланса между валютными активами и обязательствами банков. По состоянию на 1 декабря 2008 г. указанный дисбаланс снизился до 3,6% валюты сводного баланса банков, что пока уменьшило риски системного кризиса в банковской системе. Только эта мера, по нашим расчетам, обошлась банку России в 50 млрд долл. в виде уменьшения золотовалютного резерва.

¹⁸⁷ IMF. Global Financial Stability Report. Financial Market Turbulence: Causes, Consequences, and Policies. September 2007. P. 22–25.



Источник: расчеты по данным Банка России.

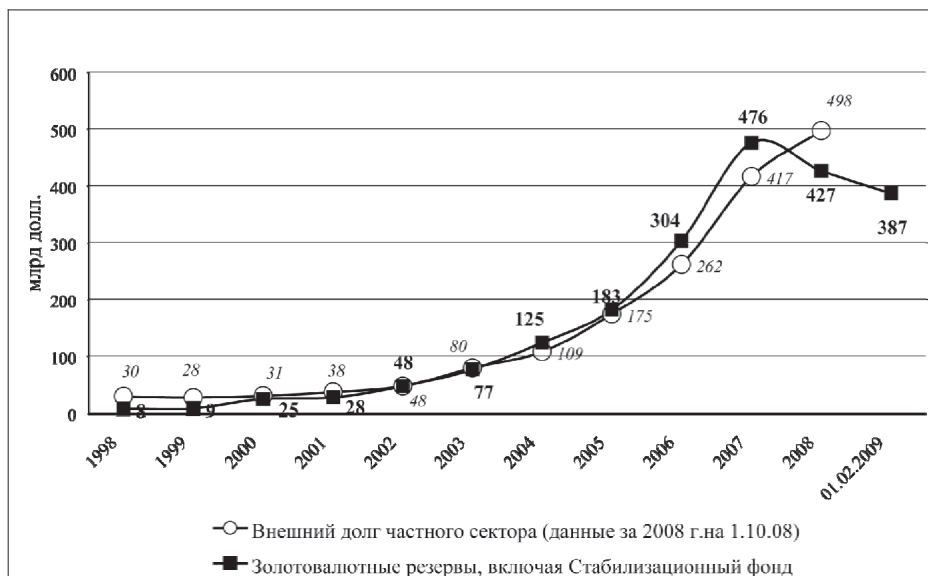
Рис. 23. Превышение (+) и дефицит (-) иностранных активов банков над пассивами (доля от стоимости активов (пассивов) банков, %)

Стратегия carry trading, приведшая к накоплению огромного внешнего долга у российских банков и компаний, создает угрозу быстрого «проедания» золотовалютных резервов и внешних дефолтов, прежде всего со стороны небанковского бизнеса, который не пользуется столь щедрой поддержкой государства за счет золотовалютных резервов по сравнению с банками. На рис. 24 показано соотношение между золотовалютным резервом государства и объемом внешнего долга частного сектора. Ключевым звеном экономической политики 2000-х годов было изъятие излишка денежных накоплений в результате благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры во внебюджетные суверенные фонды (Стабилизационный фонд, а также золотовалютный запас Банка России). Образующийся при этом недостаток средств компании и банки вынуждены были занимать за рубежом. В результате суммы золотовалютного резерва и внешних долгов бизнеса соразмерны между собой.

По заявлению первого вице-премьера правительства России И. Шувалова, на момент написания данного материала государство уже выделило на покрытие внешней задолженности бизнесу, включая банки, 85 млрд долл. в виде долгосрочных кредитов. По нашим оценкам, в настоящее время большинство крупных российских банков и небанковских компаний располагают ресурсами для финансирования платежей по внешней задолженности в 2009 г., составляющих около 130 млрд долл.

Вместе с тем предназначение золотовалютных резервов значительно шире, чем финансирование внешней задолженности компаний. Как было уже показано в комментариях к рис. 11, реально в распоряжении государства по состоянию на январь 2009 г. находилось ресурсов в сумме 145 млрд долл., которые оно может истратить на поддержку курса рубля, докапитализацию банковской системы и рефинансирование внешней за-

долженности. Внешняя задолженность бизнеса на это же время с учетом частичного погашения долговых обязательств в конце 2008 г. составит около 450 млрд долл. Таким образом, наличие внешнего долга частных компаний уже сейчас в 3 раза превышает наличие резервов в распоряжении государства.



Источник: по данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 24. Рост долгов частного сектора и финансового излишка государства

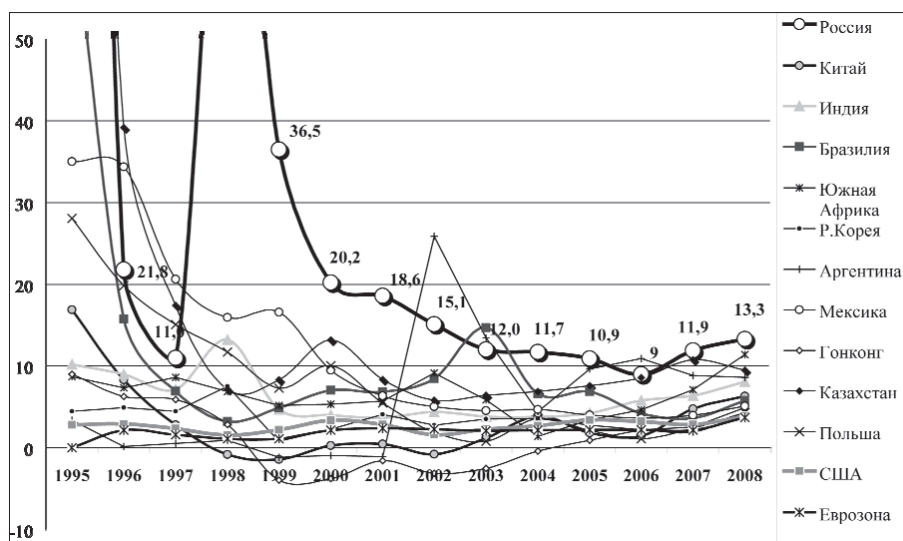
Другим негативным последствием carry trading для национального рынка является поддержание заниженной ставки заимствования ресурсов на внутреннем рынке ниже уровня инфляции, что ослабляет конкурентоспособность внутренних институциональных инвесторов (инвестиционных и пенсионных фондов, страховых организаций), фондирование которых осуществляется в рублях, поэтому не имеющих возможности использовать преимущества carry trading.

Для реализации долгосрочных стратегий личных сбережений и построения дифференцированных портфелей внутренних институциональных инвесторов необходимо, чтобы в данных портфелях в достаточном объеме присутствовали инструменты с фиксированной доходностью, прежде всего облигации. У таких категорий институциональных инвесторов, как негосударственные пенсионные фонды и страховые компании, рублевые облигации в силу требований российского законодательства должны составлять преобладающую часть портфеля. Однако преимущественно из-за стратегии carry trading реальная доходность данных инструментов является стабильно отрицательной.

Существует масса способов, с помощью которых государство могло бы бороться с притоком дешевых и краткосрочных ресурсов в экономику. Однако наиболее эффективными являются меры по радикальному снижению уровня инфляции. Чем выше внутренняя инфляция, тем выше спред между внутренними рублевыми ставками заимствования

и стоимостью привлечения ресурсов из-за рубежа, тем более эффективной становится стратегия carry trading для спекулянтов.

На рис. 25 приводятся данные об уровне инфляции в России по сравнению с инфляцией на крупнейших развитых и развивающихся рынках. Из них хорошо видно, что уровень инфляции в России заметно выше по сравнению с другими странами. Именно этим отчасти можно объяснить повышенную волатильность российского фондового рынка и его более высокий уровень зависимости от спекулятивного капитала. В то же время уровень внутренних частных накоплений домохозяйств в России ниже, чем в указанных странах. Таким образом, борьба за внутренние накопления должна начинаться с борьбы с инфляцией.



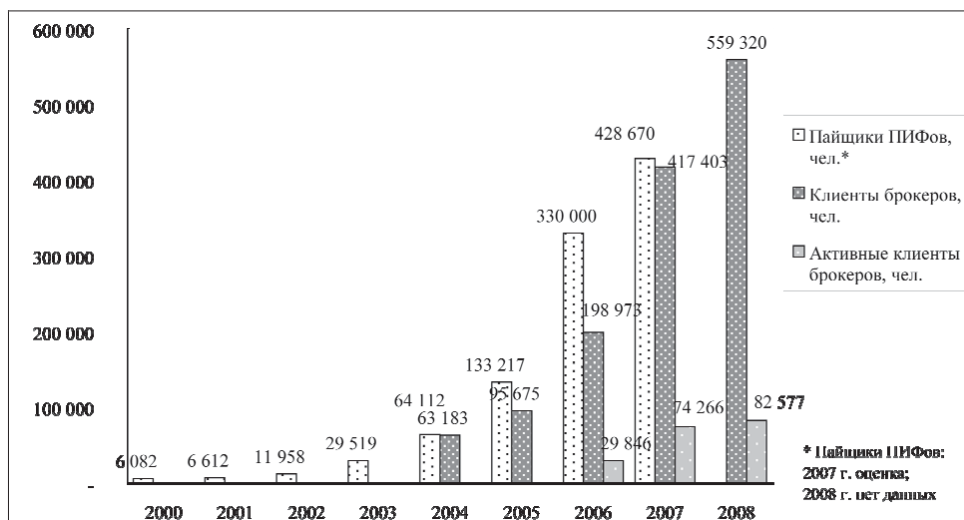
Источник: по данным МВФ и национальной статистики.

Рис. 25. Инфляция в России по сравнению с другими странами, % годовых

Актуальность мер по борьбе с инфляцией как способом поддержания системы внутренних сбережений многократно возрастает в свете предпринимаемых правительством усилий по созданию в Москве международного финансового центра. Проблема в том, что при высоком уровне рублевой инфляции создание центра, обеспечивающего беспрепятственный доступ к внутреннему рынку крупных иностранных институциональных инвесторов, включая суверенные фонды благосостояния иностранных государств, многократно усиливает риски carry trading, в результате которых ставки рублевых инструментов будут достигать минимального уровня и в случае высокой инфляции будут продолжать поддерживать отрицательную доходность для внутренних инвесторов, чьи источники инвестиций фондируются в рублях.

5.5.7. Связь фондового рынка и сбережений граждан

По данным Росстата, в России насчитывается около 6 млн домохозяйств с годовым доходом от 30 тыс. долл. Данная цифра позволяет представить общее число домохозяйств, обладающих инвестиционным потенциалом. Однако лишь малая часть населения, обладающего инвестиционным потенциалом, приобретает ценные бумаги – акции, облигации, паи паевых инвестиционных фондов (ПИФов). На *рис. 26* приводятся доступные данные о числе индивидуальных счетов у брокеров и в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов.



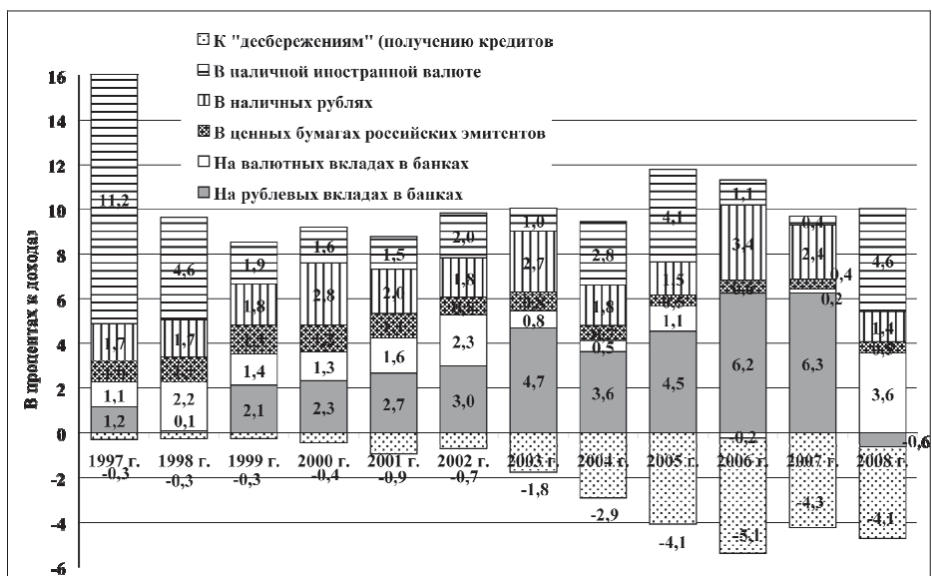
Источник: расчеты по данным ЦБР и Росстата.

Рис. 26. Число рыночных розничных клиентов УК и брокеров

В 2007 г. общее число физических лиц, которые инвестировали в ценные бумаги напрямую или через ПИФы, составило, по нашим оценкам, 845 тыс. Данные о числе рыночных пайщиков ПИФов в 2008 г. не публиковались. Число граждан, участвующих в биржевой торговле, выросло с 417 тыс. в 2007 г. до 560 тыс. в 2008 г., в том числе тех, кто совершает хотя бы одну сделку за месяц, – с 74 тыс. до 83 тыс.

Тот факт, что из 6 млн домохозяйств, обладающих реальным инвестиционным потенциалом, менее 100 тыс. человек регулярно покупают акции на биржах, говорит о том, что фондовый рынок пока не стал для населения значимым механизмом реализации долгосрочной сберегательной политики. Большинство людей рассматривают вложения в ПИФы и ценные бумаги компаний как способ краткосрочных вложений, т.е. они являются скорее спекулянтами, чем инвесторами.

Это подтверждают также данные Росстата о склонности населения к сбережениям в различных видах финансовых активов, приведенные на *рис. 27*.



Источник: расчеты по данным ЦБР и Росстата.

Рис. 27. Склонность населения к сбережениям в 1997–2008 гг.

Кризис 2008 г. радикальным образом нарушил систему частных сбережений граждан. От более организованных форм сбережений, таких как рублевые депозиты в банках, сбережения перешли в форму запасов наличных рублей и валюты и валютных банковских вкладов. По предварительным оценкам, в 2008 г. население сократило сбережения на рублевых банковских депозитах. Если в 2007 г. на рублевые депозиты было помещено 6,3% доходов граждан, то в 2008 г. граждане сократили свои рублевые сбережения в банках по сравнению с предшествующим годом. Величина указанного сокращения составила 0,6% доходов домохозяйств.

В 2007 г. на прирост валютных сбережений в банках было направлено всего 0,2% дохода граждан, в 2008 г. – 3,6%. Резко – до 4,6% доходов домохозяйств – возросли сбережения в виде запасов наличной валюты.

Высоким остается уровень задолженности населения по потребительским кредитам. Прирост сумм данных кредитов в 2008 г. достиг 4,1% доходов домохозяйств.

Доля доходов населения, инвестированных в ценные бумаги, в 2008 г. составила 0,5%, что в 3 раза меньше по сравнению с уровнем кризисного 1998 г. Это также меньше, чем норма сбережений в ценных бумагах в 2006 г., составлявшая 0,6% доходов.

Для того чтобы сбережения граждан стали реальным катализатором роста внутреннего рынка, необходимо не только чтобы миллионы людей пришли на рынок, но и чтобы подавляющее большинство из них реально поверили в потенциал долгосрочных стратегий сбережений сроком на 10, 20, 30 лет и более. Пока в данные стратегии верят единицы. Одним из существенных препятствий для реализации стратегий долгосрочного инвестирования является отсутствие рублевых инструментов с фиксированной доходностью выше уровня инфляции. Обязательным условием реализации стратегии долгосрочного

инвестирования является наличие в портфеле инвестора облигаций. Чем больше возраст инвестора, чем выше должна быть в его портфеле доля облигаций. Однако в результате преобладания на внутреннем облигационном рынке стратегий carry trading при высоком уровне рублевой инфляции облигации становятся практически недоступными для внутренних инвесторов ввиду отрицательной реальной доходности.

Из всего отмеченного можно сделать вывод: в благополучные 2000-е годы, несмотря на приход на внутренний фондовый рынок нескольких сотен тысяч индивидуальных инвесторов, он так и не стал рынком, опирающимся на потенциал данных инвесторов и не реализовал своего потенциала как способа реализации долгосрочных инвестиционных стратегий частных инвесторов. Это является одним из наиболее серьезных недостатков российского фондового рынка, тем более что за эти годы для среднего класса в России государством так и не было предложено адекватной пенсионной системы, пенсионная реформа, начатая в 2002 г., фактически провалилась.

* * *

Таким образом, серьезный кризис на российском фондовом рынке, начавшийся в 2008 г., лишь отчасти можно считать неожиданным и вызванным глобальным финансовым кризисом. Существенный вклад в его силу и глубину обусловлен внутренними факторами развития экономики и фондового рынка в России в 2000-х годах. В период бурного роста капитализации и ликвидности рынка, которые во многом опирались на приток спекулятивного иностранного капитала и стратегию carry trading, регуляторы финансового рынка не обращали достаточного внимания на рост рисков банковской системы в виде дисбаланса между валютными обязательствами и активами банков. Данный дисбаланс сегодня является главной причиной кризиса ликвидности в банковской системе. Помимо этого, на внутреннем рынке активно применялись другие спекулятивные стратегии фондирования финансовых посредников (в частности, привлечения средств с помощью биржевых сделок РЕПО).

Серьезным недостатком российского финансового рынка, вызывающим недоверие к нему со стороны консервативных иностранных инвесторов, остаются слабость институциональных факторов и высокие страновые риски. Устойчивое развитие внутреннего фондового рынка и успешная реализация заявленного властями проекта создания в России международного фондового центра невозможны без решения проблем гарантий защиты прав собственности, обеспечения независимости судебной системы, позитивных сдвигов в сфере гражданских прав и свобод, открытости финансовой системы и экономики для иностранных инвестиций, создания системы правоприменения на финансовом рынке, эффективность которой будет признана в мире. Опыт нынешнего кризиса показывает, что ставка на государственные корпорации как на главный механизм перераспределения и антикризисного управления на финансовом рынке не позволяет предотвращать финансовые кризисы и обеспечивать эффективное использование ресурсов. Одним из наиболее действенных рычагов предотвращения финансовых кризисов является повышение роли гражданского общества, обеспечивающего независимый контроль над процессами в экономике и финансах.

Важной проблемой российского фондового рынка остается его виртуальный характер, а именно слабая связь с экономическим ростом и реальными инвестициями, а также

его имидж в глазах населения как места, скорее, для спекулятивных, чем для сберегательных стратегий инвестирования. Конкурентоспособность внутреннего фондового рынка в перспективе может быть достигнута лишь в том случае, если она будет опираться на потенциал внутренних инвесторов на рынке. Для этого развитие внутренней инвестиционной базы должно стать приоритетным направлением стратегии развития российского фондового рынка.

Рост зависимости экономики России от экспорта сырья и материалов заставляет более энергично искать пути повышения эффективности воздействия финансовой системы на экономический рост и модернизацию экономики. Очевидно, что ставка на эффективное перераспределение ресурсов в пользу обрабатывающих отраслей и новой экономики с помощью государственных корпораций и суверенных фондов благосостояния в России не срабатывает. О результативности деятельности государственных корпораций пока известно мало, а суверенные фонды в большей мере ориентированы на портфельные инвестиции за рубежом. Опыт использования суверенных фондов для инвестирования внутренней экономики, аналогичный деятельности государственных инвестиционных корпораций в Сингапуре и Китае, в России отсутствует.

В то же время ориентация на кейнсианскую модель стимулирования внутреннего спроса за счет поощрения потребления населения, потребительского и ипотечного кредитования в условиях повышенной зависимости российского финансового рынка от мировой конъюнктуры, как показывают события 2008–2009 гг., таит повышенные риски. При наступлении кризисных явлений начинается быстрый рост непогашенных кредитов и социальных конфликтов, связанных с исполнением взысканий по банковским долгам. Чрезмерное стимулирование потребительского поведения населения оборачивается отсутствием у людей долгосрочных сбережений, что ведет к воспроизводству неэффективной и рискованной для государства распределительной системы пенсионного обеспечения.

Кроме того, даже в отношении развитых экономик в более глубоком изучении, видимо, нуждаются вопросы кейнсианской политики стимулирования потребления. В частности, по поводу того, что прокейнсианская экономическая политика ведет к ограничениям в притоке инвестиций в наиболее капиталоемкие отрасли, порождая дисбалансы в развитии различных отраслей и сфер производства¹⁸⁸. Как было показано в разделе о влиянии рынка ценных бумаг на экономику, данная проблема весьма актуальна и для российской экономики.

Все это свидетельствует о том, что основным направлением усилий государства в области повышения эффективности воздействия финансовой системы на экономический рост и перевооружение российской экономики должна стать реформа финансовых институтов. Ее цель – создание крупного и конкурентоспособного финансового посредника, способного решать проблемы аккумуляции и сохранения накоплений населения, нефтяных и иных доходов бизнеса и государства в целях их эффективного вовлечения в кредитование и финансирование инвестиционных проектов.

Учитывая значимость проблемы переключения населения на долгосрочные сбережения на фондовом рынке, государству необходимо выработать внятную политику формирования внутреннего фондового рынка, которая включала бы следующие меры:

¹⁸⁸ Хенсус Уэрта де Сото. Деньги, банковский кредит и экономические циклы. М.: изд-во «Социум», 2008. С. 259–262.

- снижение в ближайшие 2–3 года уровня инфляции в России до уровня 4–5% годовых, принятие ограничительных мер по отношению к стратегии *carry trading*;
- принятие мер по радикальному повышению надежности и эффективности банковских и небанковских финансовых посредников, уровня прозрачности их деятельности, по развитию инфраструктуры, устранению препятствий для внедрения новых видов финансовых продуктов и услуг (например, инвестиционных консультантов и инвестиционных клубов);
- принятие мер по налоговому стимулированию долгосрочных сбережений;
- введение единой организационной структуры и принципов управления средствами накопительной пенсионной системы и государственными суверенными фондами, введение системы личных накопительных счетов граждан с правом передачи указанных средств на специализированные брокерские счета и счета доверительного управления;
- введение системы морального и материального стимулирования подготовки учебной и профессиональной литературы, разъясняющей преимущества долгосрочного инвестирования.

Конечно, указанные меры не являются исчерпывающими. Однако они показывают, что переключение населения к долгосрочным стратегиям вряд ли произойдет само собой, оно требует решительных действий от правительства.

5.6. Практика регулирования монопольно высоких цен в России в 2008 г.

Ограничения конкуренции, которые предоставляют возможность производителям оказывать влияние на условия хозяйствования в части получения дополнительной прибыли, препятствуют развитию связанных отраслей. Установление и поддержание монопольно высоких цен отдельными производителями товаров и услуг является существенной проблемой российской экономики.

При выявлении тенденций, характеризующих особенности российской практики регулирования монопольно высоких цен, необходимо рассмотреть зависимость между следующими факторами:

- нарушение антимонопольного законодательства в части установления монопольно высокой цены;
- отраслевая специфика рынка;
- размер рынка;
- инициатива расследования;
- признаки монопольно высокой цены.

В *табл. 12* систематизированы случаи установления и поддержания монопольно высоких цен в 2008 г.

**Нарушения по ч. 1 п. 1 ст. 10 Федерального закона
«О защите конкуренции» (установление монопольно высокой цены),
выявленные ФАС России в 2008 г.**

№п/п	Компания	Товар	Инициатор расследования	Размер рынка	Признаки нарушения антимонопольного законодательства
1	2	3	4	5	6
1	ООО «Газпром добыча Оренбург» (группа «Газпром»)	Сера комовая гранулированная	Потребители	Национальный	Необоснованное повышение цены
2	ОАО «ММК», ОАО «Оскольский электротеплоэнергетический комбинат»	Металлопродукция, используемая в производстве подшипников	ФАС	Отдельное производство	В условиях изменения конъюнктуры нет снижения цены
3	ЗАО «Металлоручав», ООО «Торговый дом «Металлоручав»»	Металлическая оплетка для авиационных ракетных двигателей	Потребитель	Отдельное производство	Необоснованное повышение цены
4	ОАО «СУЭК», ОАО «ХК Якутуголь»	Энергетический уголь	Потребитель	Несколько региональных	Необоснованное повышение цены
5	ООО «Холдинг «Сибуглемет», ЗАО «Сибуглемет», ОАО «Междуречье», ЗАО «ОФ Междуреченская», ЗАО «ОФ Антоновская» (группа «Холдинг «Сибуглемет»)	Концентрат коксующихся углей спекающихся марок	Ряд потребителей, ФАС	Национальный	Необоснованное повышение цены
6	ОАО «КД авиа»	Аренда офисных помещений в здании аэровокзала	Потребитель	Местный	Необоснованное повышение цены
7	ОАО «Внуково-Инвест»	Парковка около здания аэропорта	Потребитель	Местный	Сравнительно высокий уровень цен
8	ООО «Алкоа РУС», ОАО «Самарский металлургический завод»	Отдельные виды алюминиевых профилей	Потребитель	Отдельное производство	Необоснованное повышение цены
9	ОАО «Южурбассуголь»	Коксующийся уголь	ФАС	Национальный	Необоснованное повышение цены
10	ОАО «Русполимет»	Кольцевые заготовки из никельсодержащего сплава	Потребитель	Отдельное производство	Необоснованное повышение цены
11	НК «Роснефть»	Автомобильные бензины, дизельное топливо, авиационный керосин, мазут	ФАС	Национальный	В условиях изменения конъюнктуры нет снижения цены
12	ОАО «ЛУКОЙЛ»	Автомобильные бензины, дизельное топливо, авиационный керосин, мазут	ФАС	Национальный	В условиях изменения конъюнктуры нет снижения цены
13	ЗАО «Домодедово Аэропорт»	Парковка около здания аэропорта	Потребитель	Местный	Сравнительно высокий уровень цен
14	ТД «Мечел», ОАО «УК «Южный Кузбасс», ОАО «ХК «Якутуголь», ОАО «Распадский уголь»	Концентрат коксующихся углей спекающихся марок	ФАС	Национальный	Необоснованное повышение цены
15	ОАО «Газпром», «ТНК-ВР Холдинг»	Нефтепродукты	ФАС	Национальный	Необоснованное повышение цены
16	ООО «Жанр»	Доступ к кабельному телевидению	Потребитель	Местный	Необоснованное повышение цены

¹⁸⁹ Данные систематизированы на основе пресс-релизов, представленных на официальном сайте Федеральной антимонопольной службы www.fas.gov.ru за 2008 г.

1	2	3	4	5	6
17	ОАО «НК «ЛУКОЙЛ», ООО «ЛУКОЙЛ- Ухтанефтепереработка», ООО «ЛУКОЙЛ-АЭРО» (группа «ЛУКОЙЛ»)	Авиационный кер- росин	ФАС	Региональный	Необоснованное повышение цены
18	«Топливо- обеспечивающая компа- ния»	Авиационный кер- росин	ФАС	Региональный	Сравнительно вы- сокий уровень цен
19	ОАО «Авиалинии Даге- стана»	Авиабилеты	ФАС	Региональный	Сравнительно вы- сокий уровень цен
20	ОАО «ЛУКОЙЛ- Нижнегорнефтеоргсин- тез», ООО «ЛУКОЙЛ- АЭРО»	Авиационное топ- ливо	ФАС	Региональный	Необоснованное повышение цены
21	ЗАО «БРК Инвест Лимит- ел», ЗАО «Домодедово Аэротель»	Парковка около здания аэропорта	Потребители	Местный	Сравнительно вы- сокий уровень цен
22	ОАО «Сильвинит»	Хлористый калий	Потребитель	Национальный	Необоснованное повышение цены
23	Брянский молочный ком- бинат	Молочные про- дукты	ФАС	Региональный	Необоснованное повышение цены
24	ОАО «Уралевязинформ»	Аренда кабеля в каналах телефон- ной канализации	Потребители	Региональный	Необоснованное повышение цены
25	Металлургический завод «Электросталь»	Кольцевые заготовки	Потребитель	Отдельное произ- водство	Необоснованное повышение цены
26	«Магаданский Центр стан- дартизации, метрологии и сертификации»	Услуги по проверке оборудования	Потребитель	Региональный	Сравнительно вы- сокий уровень цен
27	Первый хлебокомбинат	Хлеб	ФАС	Местный	Необоснованное повышение цены
28	ОАО «Уралкалий»	Хлористый калий	Потребители	Национальный	Необоснованное повышение цены

Согласно данным, в 2008 г. Федеральная антимонопольная служба расследовала 28 дел, связанных с установлением и поддержанием монополично высоких цен (ч. 1 п. 1 ст. 10 Федерального закона № 135 «О защите конкуренции»).

Согласно представленным данным, минимальный порог выявленной монополично высокой цены составляет 35%. В 64% случаев монополично высокая цена была выявлена для одного нарушителя и 36% – для группы компаний. Отраслевая структура нарушений представлена на рис. 28.

На конечных потребителей приходится большая часть установления монополично высокой цены на услуги (стоимость парковок около аэропортов московского авиаузла). При этом в целом на услуги приходится минимальная доля установленных случаев.

Отраслевая структура нарушений в целом коррелирует со структурой российского экспорта: максимальная доля приходится на продукцию топливно-энергетического комплекса и химической промышленности, в меньшей степени – на продукцию промышленного производства и пищевой промышленности.

Рынки, на которых выявлены случаи указанного нарушения антимонопольного законодательства, по размерам можно разделить на национальный, региональный, местный и рынок отдельного производства. Последняя категория имеет значение для рынка, действующего в условиях ограниченного количества производителей и покупателей (например, рынок металлической оплетки для авиа- и ракетных двигателей).

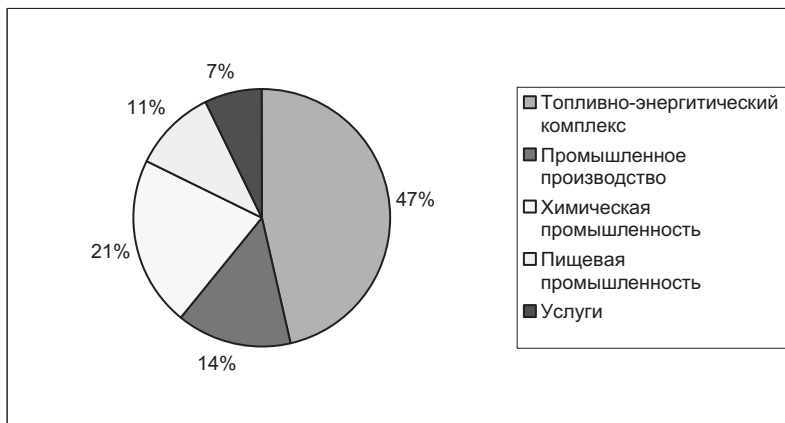


Рис. 28. Отраслевая структура случаев установления и поддержания монополично высокой цены

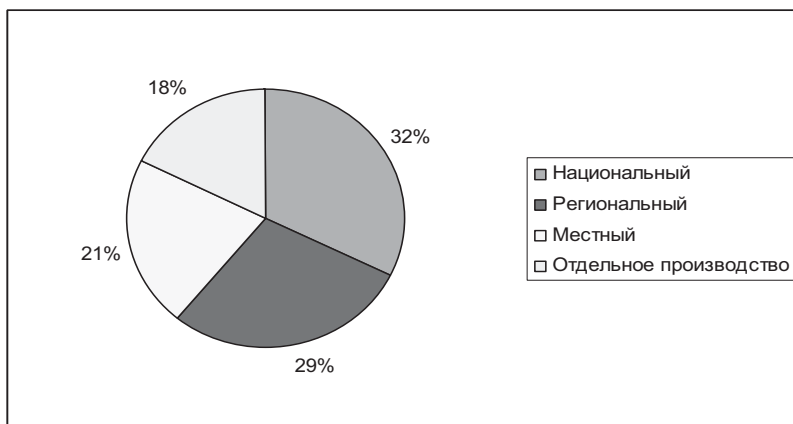


Рис. 29. Удельный вес случаев установления монополично высокой цены в зависимости от размера рынка

Значительная часть случаев нарушения антимонопольного законодательства (рис. 29) приходится на выявление монополично высокой цены на национальном и региональном рынках.

Значимым для анализа признаком нарушения антимонопольного законодательства является инициатор расследования. Согласно данным, им может выступать потребитель (либо потребители) или ФАС (России или его региональные управления). В целом на до-

лю потребителей приходится 57% выявленных случаев, соответственно на долю ФАС – 43% (рис. 30).

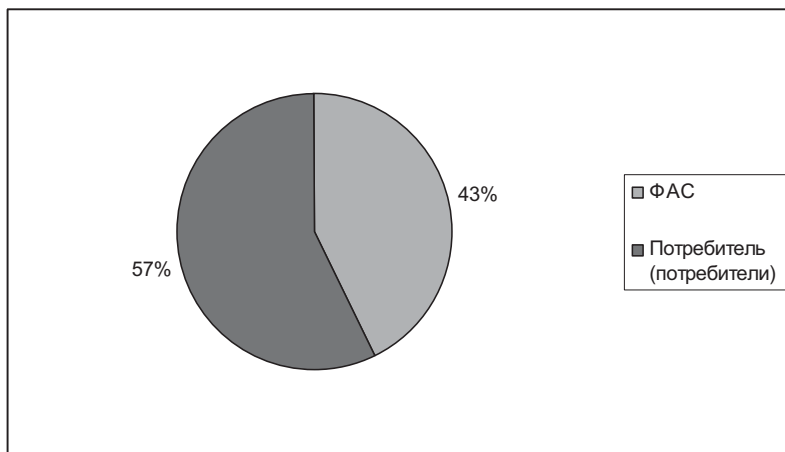


Рис. 30. Структура случаев установления монополично высокой цены в зависимости от инициатора расследования

Рассмотрим случаи нарушений в зависимости от выявленных признаков монополично высоких цен в 2008 г.

Согласно ст. 6 Федерального закона № 135 «О защите конкуренции» монополично высокой ценой товара является цена, установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если:

1) эта цена превышает цену, которую в условиях конкуренции на товарном рынке, сопоставимом по количеству продаваемого за определенный период товара, составу покупателей или продавцов товара и условиям доступа, устанавливают хозяйствующие субъекты, не входящие с покупателями или продавцами товара в одну группу лиц и не занимающие доминирующего положения на сопоставимом товарном рынке;

2) эта цена превышает сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли.

Кроме того, согласно ч. 1 п. 1 ст. 10 Закона «О защите конкуренции» запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе следующие действия (бездействие): выраженное установление, поддержание монополично высокой цены товара.

Согласно действующему законодательству нарушение может выражаться в установлении и поддержании монополично высокой цены.

Практика регулирования монополично высоких цен состоит в выявлении:

- признаков поддержания сравнительно высокого уровня цен;
- признаков установления необоснованно высоких цен.

Специфика экономической ситуации 2008 г. заключается в появлении такого признака нарушения антимонопольного законодательства, как сохранение уровня цены, в то время как изменение конъюнктуры рынка диктует их снижение. Следовательно, неснижение цены эквивалентно установлению монополично высокой цены.

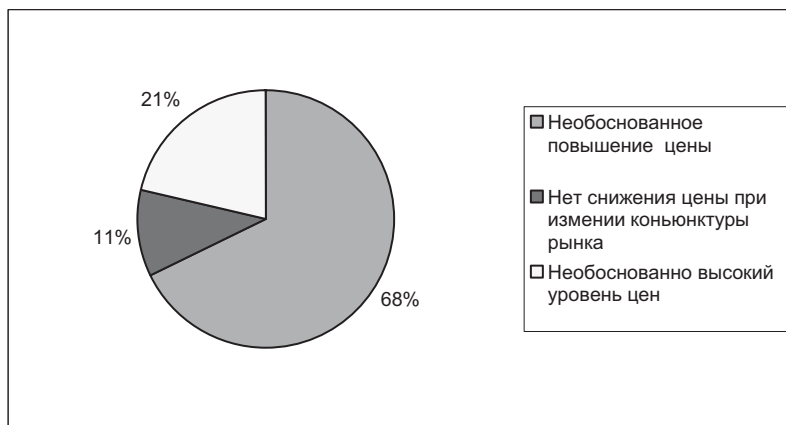


Рис. 31. Удельный вес случаев установления монополично высокой цены в зависимости от признаков нарушения

Рассматривая случаи установления монополично высокой цены в зависимости от признаков нарушений, можно сказать, что значительная их часть – в целом 79% – связана с установлением монополично высокой цены, соответственно только 21% – с поддержанием монополично высокой цены.

На основе таблиц сопряженности, представленных в виде графиков (рис. 32–35), были выявлены следующие зависимости между показателями:

- инициатор расследования – признаки нарушения;
- признаки нарушения – отрасль;
- размер рынка – признаки нарушения;
- инициатор расследования – размер рынка.

Из приведенных данных можно сделать следующие выводы.

Во-первых, потребители в большей степени склонны быть инициаторами выявления признака монополично высоких цен в случае их необоснованного повышения и сравнительно высокого уровня.

Во-вторых, только ФАС выявила нарушения с признаком отсутствия снижения цены при изменении конъюнктуры рынка.

В-третьих, по данным сопряженности показателя признака монополично высоких цен и отраслей выявления нарушения можно сказать, что необоснованное повышение цен характерно в большей степени для материального производства, необоснованно высокий уровень цен – для отраслей услуг.

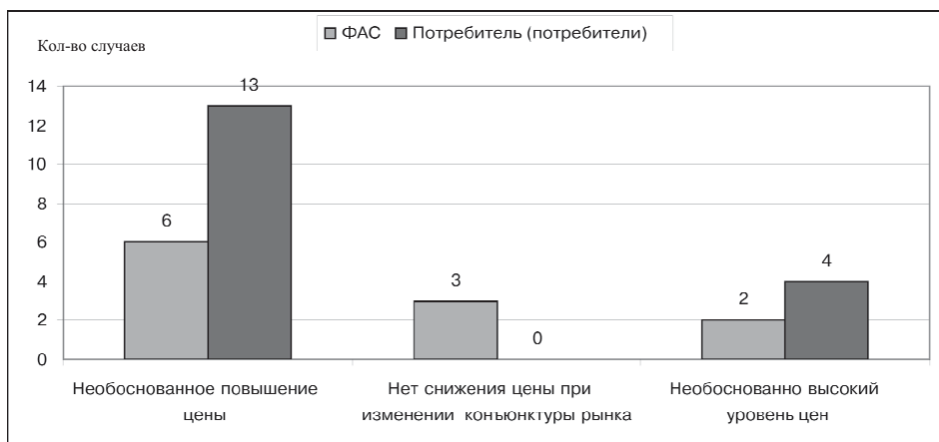


Рис. 32. Инициаторы расследования в зависимости от признаков нарушения



Рис. 33. Признаки необоснованного повышения цен по отраслям

В-четвертых, существует зависимость между необоснованным повышением цены и размером рынка.

В-пятых, необоснованно высокий уровень цены (ее поддержание) характерен для регионального и местного рынков. Для национального рынка характерны нарушения с признаками, основанными на установлении цены.

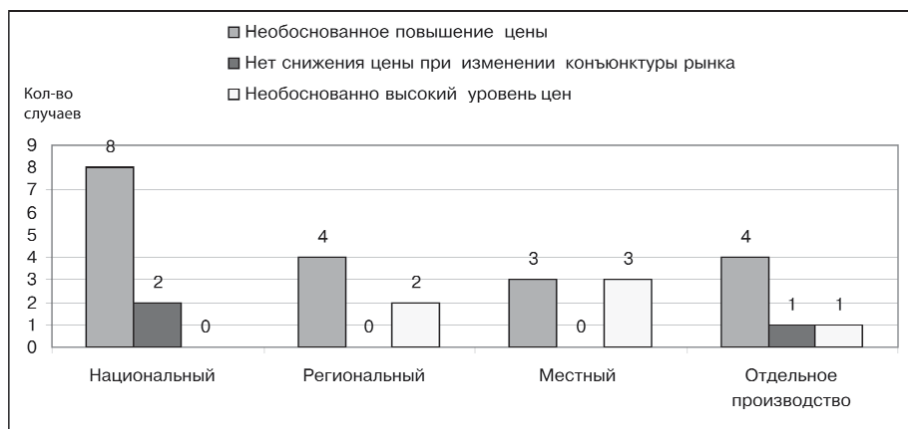


Рис. 34. Признаки необоснованного повышения цен в зависимости от размера рынка

Рассматривая зависимость между размером рынка (рис. 35) и инициатором расследования, можно сказать, что ФАС чаще выявляет признаки нарушения на национальном и региональном рынках, а потребители – на местном рынке и на рынках, связанных с обслуживанием отдельного производства.

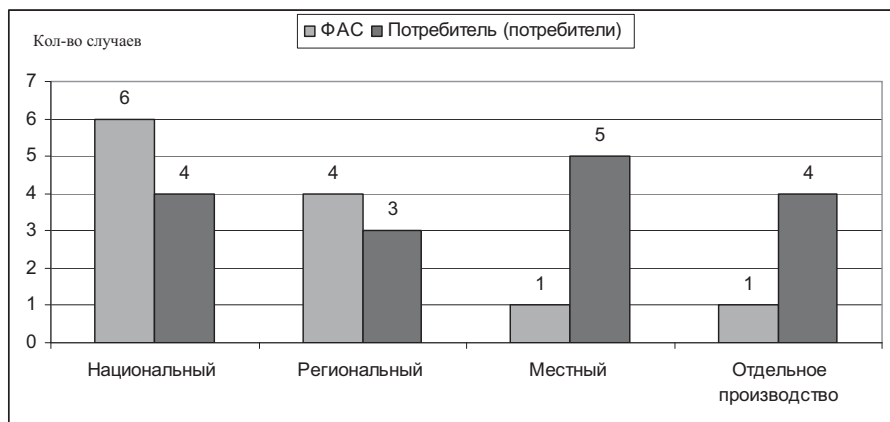


Рис. 35. Инициаторы выявления признаков нарушения в зависимости от размера рынка

На основе анализа 28 случаев доказанного нарушения антимонопольного законодательства в области установления монополично высокой цены можно сделать также следующие статистически обоснованные выводы.

Согласно данным за 2008 г., на долю рынка услуг приходится минимальное количество случаев выявления монопольно высокой цены, при этом значительная их часть была выявлена с помощью заявлений потребителей.

ФАС более эффективно выявляет нарушения в случае:

- отсутствия снижения цен при изменении конъюнктуры и необоснованного повышения цены, т.е. при установлении монопольно высокой цены;
- выявления нарушения на национальном или региональном рынке.

Потребители более эффективно выявляют признаки нарушения, связанные с подержанием монопольно высокой цены на местных рынках и на рынках, связанных с обслуживанием отдельного производства.

5.7. Российский рынок жилья и ипотечного кредитования

5.7.1. Российский рынок жилья в 2008 г.:

от 8-летнего роста к кризису

В отличие от предыдущих 8 лет, когда рост экономики в целом сопровождался неуклонным повышением цен на жилье, ставшим одним из наиболее привлекательных направлением инвестиций, в прошедшем 2008 г. рынок жилья в полной мере начал испытывать воздействие всех тех кризисных явлений, которые обозначились еще в 2007 г.

Однако при всем негативном влиянии мирового кризиса на российскую экономику необходимо отметить, что специфичность рынка жилья проявилась в совпадении очередной фазы стабилизации цен на рынке жилья России и резкого усиления воздействия кризиса на российскую экономику.

*Ценовая ситуация: основные итоги года*¹⁹⁰

Предваряя детальный анализ динамики цен на российском рынке жилья в 2008 г., необходимо напомнить, что в последние месяцы 2007 г. начался новый подъем цен на

¹⁹⁰ Все расчеты проведены авторами по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья в городах России, представленным сертифицированными Российской гильдией риэлторов (РГР) аналитиками рынка недвижимости Луцковым В.М., Казимир Л.М. (АКЦ холдинга «Мизель»), Стерником С.Г. (ООО Sternik's Consulting), независимыми аналитиками Бекетовым А.Г., Сапожниковым А.Ю. (все – Москва и Московская область), Бобашевым С.В. («Бюллетень недвижимости», Санкт-Петербург), Каминским В.Н. (ТИТАН, Тверь), Хорьковым М.А., Антасюком А.А., Тухашвили Г.Т. (все – РИЦ УПН, Екатеринбург), Смеловым П.Л., Высоцкой Т.В. («Сибкадемстрой Недвижимость», Новосибирск), Ермолаевой Е.А. (RID Analytics, Новосибирск), Кемерово, Барнаул, Красноярск), Давлетшиной Р.М. («Перспектива консалтинг»), Епишиной Э.Д. («Камская долина», все – Пермь), Евстафьевым А.И. (ООО «ВИЛЛАН», Краснодар), Чумаковым А.М. («Титул», Проскуриным Е.А. (ЮГРО, все – Ростов-на-Дону), Решетниковым М.А. («Агентство Максимум», Томск), Афанасьевой Н.Н. («Адалин-Экспертиза собственности», Ярославль), Трошиной В.М. («Информационно-аналитический центр «БрОК», Тюмень), Степановой А.А. (САН «ЭКСПЕРТ», Уфа), Черемных А.М. (УК «АССА-Строй», Ижевск), Блинковой С.В. (ИКПКГ «Жилье»), Калининой Е.В. («Мегаполис-Недвижимость», все – Пенза), Ярсиной Н.А. («Центр недвижимости»), Исаевой М.А., Супоней И.Ю. («Золотой ключ», все – Ульяновск), Трушниковым А.В. («Б.И.Н.-ЭкспертЪ», Стерлитамак), а также аналитиками, которые в настоящее время проходят процедуру сертификации: Зыряновой Г.Н. («КубассИнвестСтрой», Кемерово), Дербусалиевым А.В. («ИСК “Волга-Групп», Самара), Тарута С.В. (Журнал «Недвижимость», Омск), Савиной М.Ю. («Агентство печати и информации», Рязань). Данные представлялись аналитиками в валюте номинирования на рынке данного города.

Кроме того, использовались официальные данные о среднемесячном курсе доллара и инфляции и других макроэкономических показателях, публикуемые ЦБ РФ и Росстатом.

этом сегменте рынка недвижимости. Его основные причины объяснялись ожидаемыми изменениями высшего политического руководства страны, что предотвратило возможный отток капитала из страны, стимулировало население к реализации отложенного спроса, подкрепленного существенным повышением реальных доходов и накоплений, значительным ростом в конце года мировых цен на нефть, приблизившихся осенью 2007 г. к уровню 100 долл./баррель. Наряду с этим обозначились новые вызовы финансовой стабильности в виде всплеска инфляции на потребительском рынке осенью 2007 г., продолжавшегося падения курса доллара и фондовых индексов, некоторого ухудшения условий ипотечного кредитования как реакции на кризис в США. Вместе с тем ввиду явной ограниченности масштабов влияние американского ипотечного кризиса на жилищную ситуацию в России, преобладала точка зрения, что негативный эффект от упомянутых событий будет ощущаться в течение не более 6–9 месяцев¹⁹¹.

Прогнозные оценки динамики цен в Москве и городах России¹⁹² позволяли говорить о повсеместном продолжении роста цен. Можно было ожидать их повышения за 3 года (2007–2009 гг.) в Московской области, Ижевске, Москве, Ярославле в 1,7–1,9 раза, в Екатеринбурге, Ростове-на-Дону, Санкт-Петербурге – в 2,5–2,8 раза, в Перми, Новосибирске – в 3,4–3,5 раза, в Ульяновске – в 3,7 раза. При этом долгосрочный прогноз (на 10–15 лет) предполагал сохранение устойчивого роста цен (в номинальном долларовом выражении) повышенными темпами на 25–35% ежегодно с изменением месячных темпов роста от 0 до 8–12%.

Динамика первого полугодия 2008 г. подтверждала высокую вероятность развития событий по указанному сценарию.

За период с декабря 2007 г. по сентябрь 2008 г. в долларовом эквиваленте они выросли в большинстве городов, представленных в *табл. 13*. Достаточно неожиданно лидером ценовой динамики оказалась Тверь, где за 9 месяцев цены на жилье выросли почти на 47%. Внушительным (более чем на 1/3) был и рост цен в традиционно привлекательных для инвестирования в жилье столичных городах (Москва и Санкт-Петербург) и в Подмосковье. Также в этом отношении можно отметить Ростов-на-Дону (прирост цен почти на 20%), Томск (более чем на 17%), Пенза и Ярославль (почти на 13%), а также Кемерово (на 11%). В то же время наблюдались и все более явные признаки стабилизации цен: в большой группе городов рост цен не превышал 7–8%, а в Тюмени, Екатеринбурге, Ижевске, Омске наблюдалось небольшое понижение цен.

Докатившиеся до России в августе-сентябре 2008 г. волны мирового финансово-экономического кризиса и серьезно меняющиеся макроэкономические параметры (прежде всего, начавшееся падение обменного курса рубля по отношению к доллару) кардинальным образом повлияли и на ценовой тренд российского рынка жилья.

¹⁹¹ Домнин С. Не так страшен черт В: Квартирный ряд, 20–26 декабря 2007 г., № 51 (674), с. 1.

¹⁹² Стерник Г.М., Печенкина А.В. Что происходит на рынке жилья Москвы. Макроэкономический подход (доклад на Аналитической конференции МАР «Рынок недвижимости: ситуация, тенденции, прогноз» 30 августа 2007 г.). – www.realtymarket.ru, август 2007 г.

Динамика средней удельной цены предложения квартир в 2006–2008 гг.

Город (регион)	Долл./ кв. м				Индекс			
	декабрь 2006 г.	декабрь 2007 г.	сентябрь 2008 г.	декабрь 2008 г.	декабрь 2007 г./ декабрь 2006 г.	сентябрь 2008 г./ декабрь 2007 г.	декабрь 2008 г./ сентябрь 2008 г.	декабрь 2008 г./ декабрь 2007 г.
Москва	4828	5429	7437	6641	1,124	1,370	0,893	1,223
Санкт-Петербург	2593	3165	4252	3601	1,221	1,343	0,847	1,138
Московская об- ласть	2522	2529	3362	3235	1,003	1,329	0,962	1,279
Самара	....	2437	2634	2289	...	1,081	0,869	0,939
Тверь	1370	1828	2682	2222	1,334	1,467	0,828	1,216
Екатеринбург	2416	2607	2516	2211	1,079	0,965	0,879	0,848
Новосибирск	1658	2401	2476	2112	1,448	1,031	0,853	0,880
Пермь	1431	2271	2429	2069	1,587	1,070	0,852	0,911
Краснодар	1370	2164	2338	2026	1,580	1,080	0,867	0,936
Ростов-на-Дону	1563	2115	2536	2005	1,353	1,199	0,791	0,948
Красноярск	1115	2210	2393	1888	1,982	1,083	0,789	0,854
Томск	...	1892	2215	1881	...	1,171	0,849	0,994
Ярославль	1758	1913	2157	1866	1,088	1,128	0,865	0,975
Тюмень	1598	2186	2124	1849	1,368	0,972	0,871	0,846
Кемерово	1369	1862	2066	1813	1,360	1,110	0,878	0,974
Уфа	1744	1994	2168	1799	1,143	1,087	0,830	0,902
Ижевск	1843	1846	1737	1497	1,002	0,941	0,862	0,811
Омск	1058	1798	1730	1493	1,699	0,962	0,863	0,830
Пенза	1065	1517	1721	1493	1,424	1,134	0,868	0,984
Барнаул	...	...	1677	1415	...	...	0,844	...
Рязань	990	1498	1523	1330	1,513	1,017	0,873	0,888
Ульяновск	859	1243	1329	1198	1,447	1,069	0,901	0,964
Стерлитамак (Баш- кортостан)	840	1070	1143	1000	1,274	1,068	0,875	0,935

За 3 месяца (сентябрь–декабрь) произошло заметное падение цен в долларовом эквиваленте. В подавляющем большинстве городов, представленных в *табл. 13* (включая Москву), они упали на 10–15%, чуть больше – в Уфе и Твери (на 17%). Рекордсменами по падению стали Ростов-на-Дону и Красноярск, где цены уменьшились более чем на 20%. На другом полюсе оказалась Московская область, где падение долларовых цен было минимальным (менее 4%). Произошедший откат почти повсеместно отбросил цены на уровень, более низкий (хотя местами и ненамного), чем в декабре 2007 г. Исключение составили две столицы, а также Подмосковье и Тверь, тогда как в Екатеринбурге и Ижевске уровень цен в декабре 2008 г. оказался даже ниже, чем в декабре 2006 г.

В целом же по итогам 2008 г. цены в долларовом эквиваленте выросли в Подмосковье (почти на 28%), Москве и Твери (на 21–22%), а также в Санкт-Петербурге (менее чем на 14%). Более чем на 10% упали цены в Рязани, Новосибирске, Красноярске, Екатеринбурге, Тюмени, Омске, Ижевске. В остальных городах, представленных в *табл. 13*, падение составило менее 10%, причем в Томске, Пензе, Ярославле и Кемерово – не более 3%.

При этом стоит отметить, что, несмотря на наблюдавшееся осенью падение цен на жилье, в 2008 г. в Москве они превысили 6 тыс. долл./кв. м, в Московской области – 3 тыс. долл./кв. м, Твери – 2 тыс. долл./кв. м, хотя в Москве в начале осени фиксировался и больший уровень цен (около 7,5 тыс. долл./кв. м). В Санкт-Петербурге по итогам года цены на рынке опустились ниже отметки в 4 тыс. долл./кв. м. В целой группе городов (Томск, Ярославль, Кемерово, Уфа), где к началу осени цены превысили 2 тыс. долл./кв. м, к концу года их уровень упал ниже этой отметки. То же самое можно сказать о Тюмени и

Красноярске, но там цены были выше 2 тыс. долл./кв. м. в конце 2007 г. Екатеринбург к концу 2008 г. выбыл из тройки лидеров по уровню цен на жилье, пропустив вперед не только Подмоскovie, но и Самару, и Тверь.

С учетом того, что к осени 2008 г., когда стали явно ощущаться кризисные явления, уже произошла дедолларизация большинства рынков (в Москве и Московской области – частично), определенный интерес представляет динамика цен в рублях, поскольку рост курса доллара означал неизбежную потерю части стоимости в валютном эквиваленте.

В Москве и Подмоскovie цены в рублях продолжали расти почти до конца года, только в декабре 2008 г. случилось их первое падение. В Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Тюмени то же произошло после небольшой 2-х–3-х месячной стабилизации в сентябре–ноябре. В большинстве остальных городов (Новосибирск, Ростов-на-Дону, Пермь, Красноярск, Томск, Ижевск, Кемерово, Омск, Тверь, Уфа, Пенза) постепенное снижение рублевых цен имело место на протяжении всего IV квартала. Несколько особняком на этом фоне смотрелась динамика цен в Рязани (почти повторившая траекторию, наблюдавшуюся в Москве, Подмоскovie и Стерлитамаке), где все второе полугодие цены колебались в незначительных пределах в интервале 28–29 тыс. руб. за кв. м.

Переходя к анализу реальных (исключающих влияние инфляции) цен на жилье, необходимо напомнить о динамике основных макроэкономических показателей. В прошедшем году потребительские цены выросли на 13,3%. Впервые с 2002 г. не только не произошло укрепления номинального курса российской валюты, а напротив, состоялось ее существенное, хотя и относительно плавное, ослабление. Соответственно, индекс инфляции доллара в России за 2008 г. составил 0,989. Таким образом, впервые за 10 лет (с кризисного 1998 г.) прекратилось обесценение доллара в России, а его покупательная способность выросла, правда, всего на 1%.

Индекс реальных (очищенных от инфляции как рубля, так и доллара) цен на жилье (индекс IGS)¹⁹³ по итогам 2007, 2008, 2007–2008 гг. относительно декабря 2006 г. для городов выборки представлен в *табл. 14*.

Как следует из *табл. 14*, рост реальной стоимости жилья в 2008 г. наблюдался только в Московской области (более чем на 29%), Москве и Твери (на 22–23%), Санкт-Петербурге (на 15%). В Томске она осталась на уровне предыдущего года. Во всех остальных городах реальная (с поправкой на инфляцию) стоимость жилья снизилась. Наиболее весомым (на 14–18%) падение оказалось в Красноярске, Екатеринбурге, Тюмени, Омске и Ижевске. Стоит отметить, что в Москве и Подмоскovie, в Санкт-Петербурге и Твери рост индекса IGS превысил значения предшествующего года, причем в столичном регионе в 2007 г. наблюдалось известное падение реальной стоимости жилья. Помимо них лишь в Ярославле величина индекса IGS в 2008 г. оказалась большей, чем в 2007 г., хотя и продолжала указывать на некоторое уменьшение реальной стоимости жилья в этом городе.

¹⁹³ Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{цр}/I_{ир} = I_{цд}/I_{ид}$, где $I_{цр}$ – индекс цены на жилье в рублях, $I_{ир}$ – индекс потребительских цен, $I_{цд}$ – индекс цены жилья в долларах, $I_{ид}$ = $I_{ир}/I_{дрд}$ – индекс инфляции доллара в России (относительно динамики потребительских цен), $I_{дрд}$ – индекс девальвации рубля относительно доллара.

Индексы номинальных и реальных цен на жилье в 2006–2008 гг.

Город (регион)	Индекс номинальных цен				Индекс IGS	
	декабрь	декабрь	декабрь	декабрь	декабрь	декабрь
	2007 г./декабрь	2008 г./декабрь	2008 г./декабрь	2007 г./декабрь	2008 г./декабрь	2008 г./декабрь
	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2006 г.	2007 г.	2006 г.
Москва	1,124	1,223	1,375	0,939	1,236	1,160
Санкт-Петербург	1,221	1,138	1,389	1,020	1,150	1,172
Московская область	1,003	1,279	1,283	0,838	1,293	1,083
Самара	...	0,939	...	...	0,949	...
Тверь	1,334	1,216	1,622	1,114	1,229	1,369
Екатеринбург	1,079	0,848	0,915	0,901	0,857	0,772
Новосибирск	1,448	0,880	1,274	1,210	0,889	1,075
Пермь	1,587	0,911	1,446	1,326	0,921	1,220
Краснодар	1,580	0,936	1,479	1,320	0,946	1,248
Ростов-на-Дону	1,353	0,948	1,283	1,130	0,958	1,083
Красноярск	1,982	0,854	1,693	1,656	0,863	1,429
Томск	...	0,994	...	...	1,005	...
Ярославль	1,088	0,975	1,061	0,909	0,985	0,895
Тюмень	1,368	0,846	1,157	1,143	0,855	0,976
Кемерово	1,360	0,974	1,324	1,136	0,984	1,117
Уфа	1,143	0,902	1,031	0,955	0,912	0,870
Ижевск	1,002	0,811	0,812	0,837	0,820	0,685
Омск	1,699	0,830	1,411	1,419	0,839	1,191
Пенза	1,424	0,984	1,401	1,190	0,994	1,182
Рязань	1,513	0,888	1,343	1,264	0,897	1,133
Ульяновск	1,447	0,964	1,395	1,209	0,974	1,177
Стерлитамак (Башкортостан)	1,274	0,935	1,191	1,064	0,945	1,005

Несколько иная картина складывается, если рассматривать двухлетний период 2007–2008 гг. Индекс девальвации рубля к доллару за это время составил 1,07, а индекс инфляции доллара – 1,185, покупательная способность доллара упала более чем на 15,5%.

В отличие от прошлого 2008 г. реальная стоимость жилья за 2 года выросла в большинстве городов, за исключением Тюмени, Уфы, Екатеринбурга, Ижевска и Стерлитамака. Лидерами роста индекса IGS за 2007–2008 гг. стали Красноярск (прирост почти 43%) и Тверь (почти 37%), в Краснодаре и Перми данный показатель увеличился на 22–25%. Что касается двух столиц, то Москва и Санкт-Петербург по итогам двух лет оказались в довольно большой группе городов, где прирост реальной стоимости жилья составил от 11 до 19%, а в Подмоскovie, наряду с Ростовом-на-Дону и Новосибирском, – 7–8%.

Последняя по времени фаза роста цен на жилье в городах России оказалась существенно короче, чем две предыдущие («нефтяной» рост 2002–2004 гг., «ипотечно-нефтяной» рост 2005–2006 гг.), еще более важным отличием стало то, что завершилась она не стабилизацией, а кризисом.

В этой связи закономерен вопрос о сопоставлении ситуации на рынке жилья в 2008 г. с тем, что происходило в период кризиса 1998 г. Сравнительная ценовая динамика представлена в *табл. 15*.

Индексы номинальных и реальных цен на жилье в 1997–1998 гг. и 2007–2008 гг.

Город (регион)	Индекс номинальных цен		Индекс IGS	
	декабрь 1998 г./ декабрь 1997 г.	декабрь 2008 г./ декабрь 2007 г.	декабрь 1998 г./ декабрь 1997 г.	декабрь 2008 г./ декабрь 2007 г.
Москва	0,939	1,223	1,713	1,236
Санкт-Петербург	1,036	1,138	1,891	1,150
Московская область	0,893	1,279	1,630	1,293
Тверь	0,744	1,216	1,358	1,229
Екатеринбург	0,624	0,848	1,139	0,857
Новосибирск	0,479	0,880	0,875	0,889
Пермь	0,356	0,911	0,650	0,921
Ростов-на-Дону	0,929	0,948	1,695	0,958
Красноярск	0,431	0,854	0,786	0,863
Томск	0,368	0,994	0,671	1,005
Тюмень	0,383	0,846	0,699	0,855
Кемерово	0,411	0,974	0,750	0,984
Омск	0,453	0,830	0,827	0,839
Рязань	0,763	0,888	1,392	0,897
Ульяновск	0,397	0,964	0,724	0,974

Как следует из приведенных данных, текущий кризис пока отразился на рынке жилья значительно слабее предыдущего.

Во-первых, 10 лет назад падение цен было практически повсеместным. В 2008 г. (по итогам года) в столичных городах, являющихся несомненным ядром всего российского рынка, был зафиксирован рост цен, который также имел место в Подмоскowie и Твери, территориально примыкающих к Москве и Санкт-Петербургу.

Во-вторых, гораздо меньшей является пока максимальная глубина падения. Если по итогам 1998 г. низшие точки находились в интервале 35–40% от уровня декабря 1997 г., то в 2008 г. падение не превысило 17%.

В-третьих, по всем без исключения городам, по которым возможно сопоставление, падение цен в 2008 г. было меньшим, чем в 1998 г., причем по многим в 2–3 раза. Наиболее близки к повторению траектории 10-летней давности оказались Екатеринбург, Ростов-на-Дону и Рязань.

Менее однозначна картина, складывающаяся при учете реальных (очищенных от инфляции, как рубля, так и доллара) цен на жилье (индекс IGS). Несмотря на то что в Москве и Санкт-Петербурге, Подмоскowie и Твери по итогам 2008 г. наблюдался рост реальных цен на жилье, он оказался меньшим, чем 10 лет назад. В Екатеринбурге, Ростове-на-Дону, Рязани произошло падение индекса IGS, хотя в 1998 г. он вырос. Нельзя не отметить, что во всех этих городах цены тогда номинировались в долларах.

В то же время другая половина выборки, представленной в *табл. 15*, продемонстрировала рост реальных цен на жилье по сравнению с 1998 г. В 1990-е годы в данной группе городов (Новосибирск, Пермь, Красноярск, Томск, Тюмень, Кемерово, Омск) цены на жилье номинировались в рублях, и, что интересно, эти города (за исключением Перми) представляли Сибирь.

При всех позитивных факторах, которые пока выгодно отличают ситуацию 2008 г. от того, что происходило в 1998 г., необходимо учитывать и имеющиеся серьезные различия. Несмотря на известное сходство (например, падение цен на энергоносители на мировом рынке) природа и масштаб кризисных явлений различны.

Сегодняшний кризис в той или иной степени поразил все ведущие экономики мира, тогда как в 1998 г. ареалом его распространения помимо России были лишь страны

Юго-Восточной Азии и отчасти Латинской Америки. По сравнению с периодом 10-летней давности российская экономика (включая рынок жилья, строительную отрасль) объем заимствования капитала на внешних рынках значительно больше¹⁹⁴.

Еще одно отличие заключается в том, что кризис 1998 г. совпал с периодом завершения затяжного трансформационного спада 1990-х годов и формирования базовых рыночных институтов. Девальвация рубля стала мощным катализатором весьма скорого возобновления роста, для которого в экономике имелись определенные резервы (простаивавшие мощности, персонал и т. п.). К настоящему времени эти факторы роста уже исчерпаны. Протяженность и глубину наблюдаемых сегодня в российской экономике кризисных явлений оценить пока весьма сложно.

Прежде, чем сформулировать возможные сценарии развития ситуации в девелопменте с учетом мирового финансового кризиса, целесообразно рассмотреть более подробно ситуацию 2008 г. в жилищном строительстве.

Замедление объемов строительства и ввода жилья

В истекшем 2008 г., как и в предыдущие 7 лет, объемы ввода жилья в России выросли. Однако годовой темп прироста (4,6%) по сравнению с 2007 г. (20,6%) оказался наименьшим за весь период 2000-х годов, сравнявшись лишь с показателем 2001 г. (табл. 16). Всего, по предварительным данным, в 2008 г. введено в эксплуатацию 765,6 тыс. квартир общей площадью 63,8 млн кв. м., хотя предполагался ввод 66,0 млн кв. м (прирост 10%).

Таблица 16

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2008 гг.

Год	Общая площадь, млн кв. м	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1999	32,0	104,2	105,6
2000	30,3	94,7	100,0
2001	31,7	104,6	104,6
2002	33,8	106,6	111,5
2003	36,4	107,7	120,1
2004	41,0	112,6	135,3
2005	43,6	106,3	143,9
2006	50,6	116,0	165,7
2007	61,0	120,6	201,3
2008	63,8	104,6	210,6

Источник: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб./ Росстат, М., 2007, с. 507; Социально-экономическое положение России, 2007 год, М., Росстат, с. 87–88, расчеты авторов.

Замедление темпов ввода жилья в стране началось еще в последнем квартале 2007 г., когда они перестали измеряться двузначными величинами, опустившись до значений меньше 10%. Тенденция получила продолжение в I квартале 2008 г. По итогам первого полугодия 2008 г. объем ввода жилья вырос всего на 3,3% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года, причем во II квартале оказался даже ниже второго квартала 2007 г.

¹⁹⁴ Речь идет именно о банковской системе и реальном секторе экономики. Значительное уменьшение размеров государственного внешнего долга в 2000-е годы, хотя и было позитивным явлением, но не оказалось фактором, препятствующим росту внешнего долга страны в целом.

Все это являлось следствием тех постепенно нарастающих трудностей и ограничений, которые испытывали девелоперы в ходе организации инвестиционного процесса на рынке жилья начиная с середины 2000-х годов, несмотря на принятие приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» (далее – «Жилье»). В дальнейшем ситуация в строительной отрасли стала существенно ухудшаться вслед за развитием мирового финансового кризиса. В III и IV кварталах объемы ввода выросли чуть более чем на 5%, что почти вдвое уступало величинам, зафиксированным в IV квартале 2007 г. и I квартале 2008 г.

В отличие от 2007 г. индивидуальное жилищное строительство перестало играть роль катализатора строительного процесса в целом. Объемы ввода жилья, построенного за счет средств (собственных и заемных) населения, выросли примерно в той же пропорции, что и в целом показатель ввода жилья. В результате доля жилья, введенного за счет средств населения, осталась на уровне 2007 г. (42,6%), что тем не менее является максимальной величиной за весь период 2000-х годов.

Несмотря на явное замедление темпов прироста жилищного строительства в большинстве регионов России по итогам 2008 г. объемы ввода жилья все же выросли, причем более чем на 25% – в 9 субъектах РФ, включая Башкортостан и Нижегородскую область, т.е. регионы, центрами которых являются города-миллионеры (табл. 17). В этой связи также стоит отметить Санкт-Петербург и Челябинскую область, где объем введенного жилья увеличился более чем на 20%.

Таблица 17

Ввод жилья в регионах России в 2008 г. (упорядочено по темпам ввода)

Регионы с положительным приростом	Ввод, тыс. кв. м	Прирост к тому же периоду прошлого года, %	Регионы с отрицательным приростом	Ввод, тыс. кв. м	Прирост к тому же периоду прошлого года, %
Камчатский край	63,4	в 3 раза	Ямало-Ненецкий автономный округ	225,2	-11,2
Ингушетия	59,2	+80,7	Саха (Якутия)	280,2	-12,5
Сахалинская область	146,2	+38,4	Иркутская область	476,2	-17,2
Калужская область	628,6	+37,2	Тверская обл.	343,8	-17,9
Тыва	44,7	+34,9	Калмыкия	59,1	-23,9
Тульская область	417,2	+29,5	Москва	3279,9	-32,0
Ненецкий автономный округ	46,5	+26,9	Мурманская область	7,5	-40,9
Башкортостан	2351,3	+26,6	Астраханская область	382,5	-47,3
Новгородская область	259,0	+26,6	Чукотский автономный округ	1,1	-82,9
Нижегородская область	1353,3	+26,2			

Источник: О жилищном строительстве в 2008 году, www.gks.ru.

Вместе с тем в 18 регионах произошло снижение объемов жилищного строительства по сравнению с 2007 г. (в 2006–2007 гг. – всего в 5–6-ти). Сами по себе эти данные еще мало о чем говорят, поскольку и в 2000-е годы до момента, когда широко развернулась реализация Национального проекта по жилью, в стране ежегодно насчитывалось не менее 20 территорий, где объемы ввода жилья оказывались меньше зарегистрированных в предшествующем году. Гораздо более важным является конкретный ареал распространения спада в жилищном строительстве.

В табл. 17 представлены те регионы, в которых уровень снижения ввода жилья в 2008 г. превысил 10%. Как следует из данного перечня, большинство из них являются сравнительно небольшими по численности населения территориями, где отсутствуют

крупнейшие города, и абсолютная величина объемов жилищного строительства невелика. На этом фоне довольно явно выделяется Москва, где объемы ввода жилья сократились почти на треть. В Подмосковье этот показатель остался на уровне 2007 г. Стоит также упомянуть падение объемов жилищного строительства в Пермском и Красноярском краях, Омской и Иркутской областях, причем в последней более чем на 17%. Следствием этого стала заметная деконцентрация жилищного строительства в столичном регионе. Совокупная доля Москвы (5,1%) и Московской области (12,2%) в общем объеме жилищного строительства в стране составила 17,3%, опустившись ниже уровня 1999 г. (18%), но тогда и вплоть до 2003 г., включительно, объемы ввода жилья в Подмосковье уступали столичным. Для сравнения: в 2007 г. на долю столичного региона пришлось более 1/5 всего ввода жилья, включая 12,8% – в Московской области и 7,9% – в Мо- скве.

При существенном отставании объемов строительства жилья в Москве от намеченных на год ориентиров городские власти заявили о приверженности выполнению программы по строительству социального жилья. На проведенном в конце 2008 г. аукционе столичное правительство приобрело 378 тыс. кв. м жилья, из них 90 тыс. кв. м в Москве (планировалось 80 тыс. кв. м) и 288 тыс. кв. м в Московской области (планировалось 420 тыс. кв. м). При этом стартовая цена квадратного метра в столице составила 65 тыс. руб., а в Подмосковье – 54 тыс. руб.¹⁹⁵ Недостающие для выполнения плана 2008 г. 120 тыс. кв. м предстоит докупить в 2009 г. наряду с 380 тыс. кв. м для выполнения социальных программ 2009 г.

Угрозы и риски, привнесенные финансовым кризисом. Оценка перспектив их преодоления и основные сценарии развития событий на рынке жилья

Итак, во второй половине 2008 г., в то время когда рынок жилья России переходил к очередной фазе стабилизации цен, ожидавшейся в 2009 г., российская экономика стала все более явно ощущать воздействие кризисных явлений в мировом хозяйстве (включая «вторую волну» ипотечного кризиса в США, когда рост доли просроченных кредитов стал сопровождаться падением цен на жилье), отразившееся на финансовых рынках, особенно после сентября 2008 г.

Угроза кризиса для рынка недвижимости состояла в снижении ликвидности банковской системы, ограничении доступа населения и застройщиков к банковским кредитам, а также в возможном падении реальных доходов населения в связи с ростом инфляции. Население стало осознавать дополнительные риски инвестирования в новостройки, оказавшиеся под угрозой прекращения строительства, и спрос на жилье резко снизился. В свою очередь, банки, напуганные финансовым кризисом, потерей ликвидности, перспективой обесценивания залогов и невозврата кредитов, взятых ранее компаниями-застройщиками и физическими лицами в рамках ипотечных программ, начали сворачивать объемы их кредитования. Не меньшее влияние оказал и фактор потери капитализации: величина норматива собственного капитала автоматически запрещает выдачу кредитов. Уже в сентябре дочерние компании крупных западных банков и корпораций, располагавшиеся в России, получили сигналы о необходимости срочного прекращения финансирования жилищных проектов.

¹⁹⁵ Симонов В.В. в контексте нынешних проблем. В: Квартирный ряд, 5–11 февраля 2009 г., № 4 (731), с. 6.

В результате многие строительные компании лишились необходимого оборотного капитала, темпы строительства замедлились, а новые строительные проекты перестали открываться.

Уже в первом полугодии 2008 г. темпы притока иностранного капитала в Россию по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года уменьшились. Приток еще продолжался в июле-августе, но в сентябре, в связи с последовавшими проблемами на финансовых и фондовых рынках, в том числе война в Южной Осетии и Абхазии, начался массовый отток капитала (в основном в части портфельных инвестиций), резко усилившийся в IV квартале. В результате по итогам 2008 г. в целом чистый отток капитала из страны составил около 130 млрд долл., что является максимальной величиной за период с середины 1990-х годов.

Неопределенность и непредсказуемость внешних условий функционирования рынка жилья городов России предопределили необходимость применения сценарного метода прогнозирования с попыткой вычлнить несколько вариантов динамики внешних условий, в каждом из которых поведение рынка вполне просчитывается, а средневзвешенные параметры наиболее вероятного варианта рассчитываются на основе оценок вероятности каждого сценария.

Все разнообразие возможных вариантов внешних условий и развития ситуации на рынке недвижимости можно свести к *четырем сценариям*. Исходной базой для них могут служить два последних по времени в короткой истории российского рынка жилья сценария перехода к стабилизации, относящиеся к 2007 г. и 2004 г., а основной вопрос заключается в том, будет ли ситуация развиваться преимущественно в их русле, или пойдет по собственной, не имеющей аналогов траектории.

Сценарий № 1 – консервативный: «мягкий» переход к стабилизации подобно тому, что наблюдался в конце 2006 г.

На рынке жилья Москвы, Санкт-Петербурга и ряда других городов начался естественный спад спроса и объема продаж, который к декабрю 2006 г. привел к стабилизации цен. Цены в Санкт-Петербурге практически не росли до осени 2007 г. А в Москве цены даже кратковременно снижались на 3–5% и только к октябрю вышли на уровень декабря предыдущего года. Однако снижение объемов продаж почти не отразилось на доходности строительных компаний, темпах возведения новостроек.

Этот сценарий был актуален до весны 2008 г., а модельный прогноз изменения уровня цен до сентября подтверждался фактическими данными.

Сценарий № 2 – умеренно-пессимистический: «жесткий» переход к стабилизации по аналогии с 2004 г.

Тогда естественный спад спроса на рынке жилья после бурного роста в 2003 г. был усилен макроэкономическими факторами в виде резкого увеличения оттока капитала после обострения конфликта между властью и бизнесом. Это вызвало падение объемов продаж в новостройках на 40–50%, финансовые затруднения у застройщиков и одновременно кризис ликвидности в банковской системе (дополненный неуклюжими действиями надзорных властей), которые взаимно дополняли и усиливали друг друга. Цены в столицах остановились летом 2004 г., и были стабильными около года в Москве и полтора лет в Санкт-Петербурге при их кратковременном понижении весной 2005 г. Другими последствиями стали замораживание строек, разорение ряда строительных компаний, протесты обманутых дольщиков и т.д.

Первые признаки такого развития событий обнаружили к лету 2008 г.: после трехлетнего уверенного роста объемов ввода жилья практически во всех регионах и по России в целом, в первом полугодии прирост в России относительно того же периода прошлого года составил чуть более 3%, а наиболее проблемными в этом отношении являлись регионы – лидеры по абсолютной величине цен на недвижимость (Москва, Московская область, Санкт-Петербург).

С начала осени 2008 г. казалось, что реализуется именно этот сценарий: в III квартале произошло усиление оттока капитала, потеря ликвидности банками, замораживание ряда строительных проектов, разорение отдельных девелоперов, усиление процесса слияний-поглощений, перераспределение объектов и иных активов, появление новых обманутых дольщиков и т.д.

Финансовые трудности возникли в первую очередь у компаний, которые рассчитывали на быструю окупаемость вложенных небольших собственных инвестиций через продажи долей частным инвесторам, т.е. в обход норм Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», что до сих пор достаточно широко распространено. Шанс к сохранению успешности проектов этих компаний лежит в резком увеличении платежеспособного спроса, что маловероятно.

Между тем, по данным аналитического центра «Индикаторы рынка недвижимости IRN.RU», в соответствии с нормами указанного выше закона в 2007 г. было построено всего 9,2% объектов в Москве, около 11% – в ближнем и 15% – в среднем Подмосковье, в ряде регионов эта доля гораздо выше. Тем не менее многие, даже хорошо известные, крупнейшие и старейшие компании, стараются избежать выполнения норм закона. В то же время договор долевого участия сегодня становится чуть ли не единственной гарантией того, что стройка будет доведена до конца.

Компании, в основном действующие в рамках данного закона, преодолевают организационные трудности начального этапа строительства путем получения средств на проектное финансирование от аффилированных банков (включая варианты покупки банком пакета акций девелопера или доли собственности в проекте), что позволяет в дальнейшем надеяться на смягчение рисков понижения спроса на рынке.

Более высока вероятность разорения у компаний, которые ориентировались на кредиты отечественных неспециализированных банков, в последние полгода резко ужесточивших условия кредитования или вообще прекративших кредитование застройщиков. Однако была надежда, что принятые осенью меры правительства по финансовой поддержке банковского сектора и фондового рынка предотвратят обострение этого процесса.

Наибольшие финансовые трудности возникли у компаний, осуществивших в последние годы масштабные заимствования на внешних рынках посредством выпуска векселей, облигаций, через проведение IPO. Девелоперы внесли определенный вклад в резкое увеличение размеров задолженности отечественного корпоративного сектора. Мировой финансовый кризис, повышение кредитных ставок ограничили возможности по дальнейшим заимствованиям и затруднили рефинансирование кредитов, что окончательно подорвало финансовое благополучие таких компаний.

При таком сценарии уже с конца 2008 г. в Москве можно было ожидать начала падения цен предложения жилья, их понижения в течение полугодия на 5–10%, а затем –

нового роста. Необходимыми условиями реализации этого сценария в течение 2009 г. должна быть высокая эффективность действий финансовых властей и игроков рынка, поддержанных общенациональным консенсусом элит, медиа-сообщества и населения.

Сценарий № 3 – кризисный: несмотря на объявленные властями решения финансового кризис в России переходит в экономический.

Вследствие сокращения заказов и увольнений персонала первоначально в финансовом секторе, торговле, строительстве, а затем во многих отраслях промышленности падает платежеспособность населения и, соответственно, спрос на жилье. Начинается масштабный процесс слияний-поглощений в строительном секторе. При реализации такого сценария цены на жилье упадут в течение года на 40–50%, а рост начнется за пределами 2010 г.

Сценарий № 4 – катастрофический: несмотря на принятые властями США, Евро-союзом и поддержанные другими странами (в том числе Россией) меры, мировая финансовая система, основанная на долларе, окончательно рухнет, и создание какой-то новой системы потребует значительных усилий и времени.

Начнется переход к бартерному товарообмену между странами, дополненному ограниченным использованием региональных валют. Вследствие искажения структуры импорта экономики США, Европы, а также России и иных стран (в том числе и рынок недвижимости) рухнет вслед за финансами, и для их восстановления (при оптимистической оценке сдерживания вооруженных конфликтов) потребуются годы, если не десятилетия.

С учетом реального развития событий в осенние месяцы 2008 г. с точки зрения реализации наиболее предпочтительными выглядели шансы сценария № 2 (75%), тогда как осуществление прочих сценариев казалось маловероятным (сценарий № 1 – 0%, сценарий № 3 – 20%, сценарий № 4 – 5%).

На основании этих оценок были определены средневзвешенные параметры динамики цен на рынке жилья, составившие *сценарий № 5, как наиболее вероятный.*

С учетом принятых и осуществленных российскими властями мер по поддержке финансовой системы и строительной отрасли (кредиты для банков, выкуп части жилья для выполнения социальных программ, увеличение финансирования льготных категорий населения) вероятность девелоперского кризиса оценивалась как небольшая. Имелось в виду, что это будет не системный кризис, а кризис отдельных (как мелких, так и крупных) компаний. По результатам расчетов, проведенных на основании принятых оценок, снижение цен будет продолжаться около года и относительно сентября 2008 г. составит в среднем 20% (т.е. вернется примерно к уровню декабря 2007 г.).

Темпы роста объемов ввода жилья снизятся с перспективой сокращения их абсолютных значений в 2008–2009 гг. Сокращение спроса из-за ухудшения условий ипотечного кредитования станет причиной изменения структуры жилищного строительства (в том числе в связи с увеличением доли бюджетного финансирования в регионах) от объектов бизнес-класса в пользу домов эконом-класса с меньшими площадями квартир и меньшим уровнем цен.

В то же время кризис ликвидности в банковской системе и возможный передел рынка (банкротства, слияния и поглощения среди девелоперских и строительных компаний, вовлечение новых игроков) уменьшит и предложение с изменением его структуры в пользу высококачественного жилья, поскольку в сегменте жилья эконом-класса заметно

больший удельный вес могло занять жилье, реализуемое органами власти всех уровней в рамках программ государственной поддержки строительных компаний, а потому не поступающее на открытый рынок.

В этих условиях усилия властей целесообразно ориентировать не на содействие отдельным застройщикам, а на поддержку рынка через повышение платежеспособного спроса населения. К началу 2010 г. в условиях его восстановления при сокращенном объеме строительства и предложения жилья, может начаться новый цикл восстановления рынка и повышения цен на жилье до уровня, обеспечивающего девелоперам приемлемую рентабельность инвестирования.

Исходя из видения ситуации в начальный момент кризиса, средняя доходность строительного бизнеса на ближайшие год-полтора снизится и в дальнейшем уже не вернется на прежний запредельный уровень. Крупные игроки, выжившие на рынке, должны будут расстаться с прежней агрессивной стратегией и стать более осторожными при просчете вариантов бизнеса.

Изменения ситуации в конце 2008 г. и корректировка прогноза

Изменение экономической конъюнктуры, принятие дополнительных регулятивных мер в финансовой сфере на федеральном и локальном уровнях, изменения в поведении корпоративного сектора и банков потребовали пересмотра оценок вероятности каждого из четырех сценариев с последующей коррекцией параметров пятого, наиболее вероятного сценария.

В частности, несмотря на усиление мирового финансового кризиса, такие факты и события, как укрепление доллара, итоги саммита руководителей 20 стран в ноябре 2008 г. свидетельствовали о том, что крах международной финансовой системы, основанной на долларе, в ближайшем будущем не предвидится. Приход к власти в США новой администрации и анонсированные ею планы дали определенные основания полагать, что, пережив период рецессии, американская экономика и валюта выйдут из кризиса через 2–3 года усилившимися. Тем не менее возможность радикальной трансформации финансовой системы как фактор кризиса мировой экономики пока сохраняется. Поэтому сценарий № 4 в числе возможных сохранен с прежней вероятностью.

В то же время надежды на улучшение макроэкономической ситуации внутри страны, эффективность правительственных мер и обеспечение развития ситуации по сценарию № 2 не оправдываются. События все больше стали развиваться в направлении сценария № 3.

Во-первых, падение цен на нефть, являющуюся основным источником экспортных доходов. С большой вероятностью снижение цен не ограничится одним годом, и низкие цены сохранятся за пределами 2009 г. Вследствие этого российское правительство вынуждено было пойти на изменение основных параметров трехлетнего федерального бюджета на 2009–2011 гг.

Связь уровня цен на нефть с состоянием рынка жилья и темпами роста цен на него в Москве и других городах России исследовалась в 2000-е годы¹⁹⁶. Так, изучение взаимосвязи между динамикой нефтяных цен и ценами на рынке жилья в Москве в 2002–

¹⁹⁶ Стерник Г.М. Статистическая связь месячных темпов роста цен на жилье в Москве и цен на нефть. - www.realtymarket.ru, 12 февраля 2003 г.

2003 гг. показало, что в среднем рост цен на нефть на 5 долл./баррель обеспечивал увеличение месячных темпов роста цен на жилье на 1,2%. Дальнейшие исследования в этом направлении подтвердили тот факт, что уровень мировых цен на нефть оставался важнейшим фактором, влиявшим на цены на рынке жилья в стране в целом, позволив выделить в развитии российского рынка жилья в 2000-е годы стадии «нефтяного» (2002–2003 гг.) и «ипотечно-нефтяного» роста (2005–2006 гг.).¹⁹⁷

Во-вторых, реальностью последних месяцев 2008 г. стало серьезное укрепление позиций доллара и евро. За объявленным расширением ЦБ РФ «границы коридора» фактически последовала плавная девальвация рубля, получившая свое продолжение уже в январе-феврале 2009 г.

В условиях повсеместной дедолларизации рынка недвижимости при повышении курса доллара с 25 руб. в сентябре 2008 г. до 35 руб. в феврале 2009 г. это означает автоматическое снижение долларového эквивалента цен на жилье относительно рублевых на 30%.

Изучение ситуации во время кризиса 1998–1999 гг.¹⁹⁸ показало, что бивалютность отечественного рынка жилья приводила к принципиально различному поведению цен на рынке жилья в условиях резкой девальвации рубля к доллару и высокой инфляции.

В Москве и других городах с долларовой номинацией цен (Россия-1) цены предложения до конца 1998 г. практически не снижались, при этом к октябрю покупатели, не успевающие за ростом рублевого эквивалента цен, ушли с рынка, и сделки остановились. Они возобновились лишь через 2–3 месяца, после падения долларовых цен, которое продолжалось около двух лет.

В городах с рублевой номинацией цен (Россия-2, а также первичный рынок Москвы) цены продолжали расти 2 года, но их долларový эквивалент упал уже к сентябрю 1998 г. При этом к октябрю ушли с рынка продавцы, не удовлетворенные падением их цен в долларovém эквиваленте, и сделки остановились. А долларový эквивалент в течение двух лет лишь незначительно снижался.

В зависимости от возможных темпов инфляции и девальвации рубля к доллару возможны разнообразные комбинации событий: как уход с рынка продавцов, так и дополнительный отток с рынка покупателей. Не вполне ясным является и то, сохранится ли наступившая дедолларизация большинства рынков (в Москве и Подмоскowie – частично).

В-третьих, принявший в последние 3 месяца 2008 г. катастрофические масштабы отток капитала ограничил возможности Центробанка по сдерживанию девальвации национальной валюты, что нашло свое выражение в заметном сокращении золотовалютных резервов, которые при отказе от девальвации могли быть израсходованы за относительно короткое время.

Сокращение объемов валютных интервенций осенью-зимой 2008–2009 гг. позволило ЦБ сохранить примерно 2/3 резервов. Вместе с тем вопрос о том, на какой срок их

¹⁹⁷ См. Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 24). М., февраль 2003, с. 472–473. Российская экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 25). М., февраль 2004, с. 386. Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 29). М., март 2008, с. 551–553, а также Стерник Г.М. Прогноз развития рынка жилья Москвы до 2005 года. – Отчет АЭКСИП, апрель 2003 г., www.realtymarket.org.

¹⁹⁸ Стерник Г.М. Три России – три рынка недвижимости. - www.realtymarket.ru, 20 ноября 1998 г.

будет достаточно в условиях сложившихся цен на нефть на мировом рынке и текущей экономической ситуации внутри страны, остается открытым.

Очевидным негативным моментом, усилившим давление на рубль, стало то, что после ухода нерезидентов (в сентябре 2008 г.) основную роль в оттоке капитала за рубеж стали играть банки, вышедшие на валютный рынок после получения финансовой поддержки государства.

Надежды на принятие властями эффективных мер контроля за нецелевым использованием выделенных государством средств не оправдались, показателем чего стал гигантский отток капитала по итогам года (130 млрд долл.). Явные «тромбы» образовались на пути доведения до реального сектора экономики государственной финансовой поддержки.

В числе ее получателей преобладают банки. В частности, в числе получающих 10-летние кредиты от ГК «Внешэкономбанк» (ВЭБ) и ЦБ РФ значатся Внешторгбанк (200 млрд руб.), Россельхозбанк (25 млрд руб.), региональные банки (225 млрд руб.), а также Сбербанк (500 млрд руб.)¹⁹⁹. Какое место займет строительство и реальный сектор экономики в целом в шкале избираемых ими приоритетов для кредитования пока не ясно.

Следствием всех названных причин станет сокращение инвестиций в основной капитал в реальном секторе экономики, включая жилищное строительство. Причем ситуация осложняется отсутствием в нем в отличие от ряда других отраслей крупных государственных и связанных с государством компаний, которые и являются основными претендентами на получение государственной поддержки на федеральном уровне. Тем более в условиях, когда субъекты РФ лишились возможностей предоставлять кредиты из своих бюджетов или выступать поручителями перед банками, а каких-либо заметных институциональных новаций, касающихся рынка жилья, не появилось.

Единственным исключением стало принятие Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства», предполагающего создание специального Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства и установившего прекращение права организаций на постоянное пользование земельными участками, находящимися в федеральной собственности, без их согласия и независимо от оснований Земельного кодекса РФ, если полномочия по распоряжению и управлению этими участками в целях развития жилищного строительства передаются региональным органам власти или сами участки передаются для формирования имущества указанного Фонда.

По мнению руководителя данного Фонда А. Бравермана, его структура могла бы участвовать в поддержке строительной отрасли (имелись в виду замороженные в связи с кризисом проекты) через стимулирование конечного спроса с последующей продажей жилья или его передачей муниципалитетам²⁰⁰. Пока же информация о практической деятельности Фонда отсутствует, тогда как на уровне высшего политического руководства страны уже в наступившем году высказывалось явное недовольство темпами работы по приобретению жилья, реализуемого органам власти в рамках государственной поддержки строительных компаний.

¹⁹⁹ Наряду с этим Минфин размещает на депозитах в коммерческих банках 1,5 трлн руб.

²⁰⁰ А. Браверман цит. по: Пора размораживать. В: Квартирный ряд, 22–28 января 2009 г., № 2 (729), с. 2.

Более технологичными в этом отношении с точки зрения реализации выглядят возможности созданного еще в 2007 г. в форме государственной корпорации Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Вступившие в силу в конце 2008 г. изменения в соответствующий федеральный закон позволяют осуществлять переселение граждан из аварийного жилья в новые дома эконом-класса за счет средств фонда ЖКХ при условии завершения строительства домов в срок не более 6 месяцев со дня заключения соответствующего госконтракта. Для решения данной проблемы Фонд должен выделить часть из находящихся в его ведении 50 млрд руб. на завершение региональных строек.

По данным Ассоциации строителей России сейчас в стране около 3/4 всего жилья строится за счет средств дольщиков, а почти 2 млн чел. вложили свои средства в строительство²⁰¹. Поэтому замораживание строек может вызвать новую волну протестов обманутых соинвесторов, вложивших средства в строительство домов на стадии котлована. Некоторые региональные застройщики уже поставили своих покупателей перед выбором: или доплатить деньги, или проект будет заморожен. Другие пытаются успокоить покупателей, предлагая им компенсации за срыв сроков строительства.

Определенное значение для перспектив развития ситуации на рынке жилья и формирования последующего спроса на ипотечные жилищные кредиты может иметь вступившая в силу с начала 2009 г. программа их реструктуризации, принятая Агентством по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), но она касается очень небольшого круга лиц и адресована тем, кто уже приобрел жилье, что естественным образом исключает ее из мер по формированию будущего спроса на жилье²⁰². Само же АИЖК получает 60 млрд руб. для выкупа ипотечных кредитов в региональных банках в рамках мер государственной финансовой поддержки в числе прочих банков и компаний. В дополнение к этому ЦБ РФ предложил создать на базе Агентства по страхованию вкладов и Сбербанка специальное государственное агентство по выкупу жилья, находящегося в залоге у банков по ипотечным кредитам. Имеется в виду, что несостоятельные заемщики смогут и дальше проживать в таких квартирах, внося арендную плату в размере, ниже рыночного²⁰³.

В целом же реализуемые властями намерения сохранить социальные программы затрагивают преимущественно только те группы населения (пенсионеры, бюджетники, военнослужащие и т.д.), которые и раньше практически не выходили на рынок жилья, выступая, как правило, в роли получателей социального жилья от государства. Сохранение или снижение доходов основных контингентов покупателей жилья – работников коммерческого сектора (разумеется, далеко не всех), находится в зависимости от финансового состояния предприятий, часть из которых может обанкротиться. Дополнительные меры по снижению налогового бремени на граждан (налоговый вычет при покупке жилья увеличивается вдвое) и предпринимателей (налог на прибыль снижается на 4% и др.) могут смягчить, но не предотвратить масштабные сокращения персонала и падение доходов граждан.

В целом же, по оценке главы Минэкономразвития РФ Э. Набиуллиной, мировой финансовый кризис показал исчерпанность модели роста российской экономики, стро-

²⁰¹ Цит. по: Квартирный ряд, 5–11 февраля 2009 г., № 4 (731), с. 11.

²⁰² www.ahml.ru.

²⁰³ Цит. по: Гавриш А. Поворот сюжета. В: Квартирный ряд, 5–11 февраля 2009 г., № 4 (731), с. 16.

ившейся на высоких ценах на нефть и поступлениях дешевых иностранных кредитов для банков и предприятий.

События декабря 2008 г. и начала 2009 г. (продолжение девальвации рубля, дальнейшее снижение цены на нефть, гигантский отток капитала по итогам 2008 г., плачевное состояние фондового рынка, проблемы с доведением до реального сектора экономики государственной финансовой поддержки, снижение объемов промышленного производства на 6% в IV квартале и на 16% в январе 2009 г., рост безработицы) позволяют говорить о реальности более пессимистического развития событий по сравнению с осенним прогнозом.

Исходя из всего сказанного выше, с учетом реальной динамики экономической ситуации в стране в последнем квартале 2008 г. и ее влияния на рынок жилой недвижимости оказалась целесообразна корректировка оценки вероятности сценариев № 2 с 75% до 0 и № 3 с 20 до 95%, соответственно.

Полученный в результате взвешивания наиболее вероятный сценарий № 5 фактически содержит все предпосылки для сценариев № 3 и № 5, и включает прогноз на 2009 г. цены барреля нефти в 40–45 долларов, курса доллара в 35 руб., инфляции в 13–14% (рис. 36).

При этом в нижней точке (к концу 2009 г.) цены на жилье в Москве в долларовом эквиваленте могут снизиться относительно сентября 2008 г. на 40–45%, а в пределах 2009 г. – на 30–35%.

Рублевые цены в 2009 г. также понизятся, но степень снижения существенно зависит от общей инфляции. Если инфляция удержится в прогнозируемых правительством пределах 13–14%, то цены на жилье снизятся не более чем на 10–15%. Если потребительская инфляция вырастет до 20–40%, то рублевые цены на жилье могут сменить тренд и перейти в повышение. И тогда цены в долларовом эквиваленте в 2009 г. также снизятся до 20–25%.

В отличие от кризиса 1998 г., форма ценового тренда которого имела вид U, в сегодняшней ситуации восстановление рынка начнется в 2011–2012 гг. и не будет столь быстрым, как это ожидалось в первоначальном прогнозе (форма тренда – L), сделанном осенью 2008 г.

Полученный прогноз близок к прогнозу, рассчитанному в декабре 2008 г. Центром макроэкономических исследований Сбербанка России (ЦМЭА СБ РФ), оценки которого приводятся ниже.

В случае «мягкого» развития событий цены на жилье Москвы упадут в 2009 г. на 20% в рублях и около 30% в долларах, а с учетом падения в IV квартале 2008 г., когда квартиры уже начали дешеветь, – на 20–30% в рублях и до 46% в валюте. В случае развития событий по худшему сценарию цены на столичные квартиры по состоянию на конец 2009 г. по отношению к III кварталу 2008 г. упадут на первичном рынке примерно на 40% в рублях и на 60% в долларах, а на вторичном рынке – на 25% в рублях и на 50% в долларах. В обоих вариантах развития событий прогнозируется, что падение цен на новостройки (первичный рынок) будет куда более серьезным, чем на вторичном рынке жилья.

В целом по России, согласно прогнозу ЦМЭА СБ РФ, снижение цен на первичном и вторичном рынках недвижимости будет менее значительным, чем в Москве. В сценарии № 1 снижение цен (в номинальных рублевых ценах) на первичном и вторичном

рынках в конце 2008 г. должно было составить около 2,5%, а в 2009 г. – порядка 5–5,3%. В долларах суммарное снижение должно было составить 25%. В сценарии № 2 общее снижение цен с конца 2008 г. по конец 2009 г. составит в среднем около 10–12% в рублях и около 40–42% в долларах. Меньшее снижение цен в регионах объясняется, прежде всего, менее значительным их ростом в период подъема, что связано с меньшим влиянием притока капитала в страну на региональные рынки жилья.

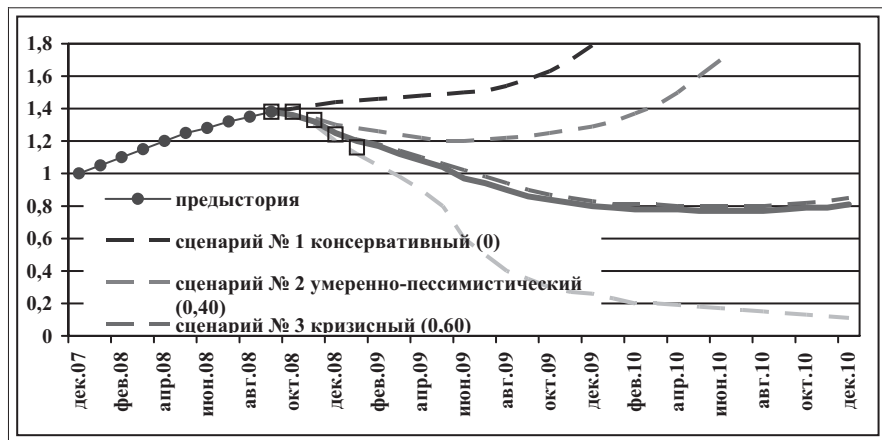


Рис. 36. Сценарный прогноз динамики цен на жилье в Москве

* * *

В 2008 г. рынок жилья, как и вся российская экономика, оказался под прессингом мирового финансово-экономического кризиса, который прервал очередную фазу роста в момент, когда она начала завершаться.

Год распался на два разнонаправленных по тенденциям временных отрезка. Если до конца лета в большинстве городов наблюдался рост цен на жилье, то с началом осени и особенно в IV квартале произошло заметное снижение цен, следствием которого стало и их падение по итогам 2008 г.. Однако оно не было повсеместным: образовалась целая группа городов, где уровень и номинальных, и реальных (с учетом коррекции на инфляцию) цен по сравнению с концом 2007 г. вырос. Ее состав (Москва, Подмосковье, Санкт-Петербург, Тверь) дает основание говорить о влиянии столичного фактора, об особо весомой роли столиц в экономике страны. Наиболее сильное падение цен произошло в городах Урала и Сибири. Основными факторами снижения цен на жилье стали отток капитала, кредитное сжатие и резкое замедление роста доходов населения, увеличение размеров задолженности по заработной плате.

Также можно констатировать, что пока текущий кризис отразился на рынке жилья слабее кризиса 1998 г. В частности, в жилищном строительстве в 2008 г. произошло резкое падение темпов роста объемов ввода, но не их абсолютное сокращение, хотя в Москве объемы ввода снизились по итогам года на 1/3.

Вместе с тем общая ситуация в российской экономике оставляет мало шансов на мягкое преодоление кризиса на рынке жилья. Предпринятые государством регулятивные

меры почти не затронули рынок жилья и строительную отрасль. Механизм ипотечного кредитования закономерно оказался сжатым вследствие проблем, испытываемых всей российской финансовой системой, а замещающие его механизмы не возникли. В таких условиях оказывается под вопросом достижение целевых ориентиров, предусмотренных национальным проектом по жилью. Между тем срок действия организационно-финансового механизма его реализации, федеральной целевой программы «Жилье» истекает в 2010 г. Имеющиеся же прогнозы предполагают возможность восстановления рынка жилья не ранее 2010 г. Соответственно, новая программа должна принимать во внимание реалии сегодняшнего кризиса, исходя из возможных сценариев посткризисного восстановления.

5.7.2. Рынок ипотеки

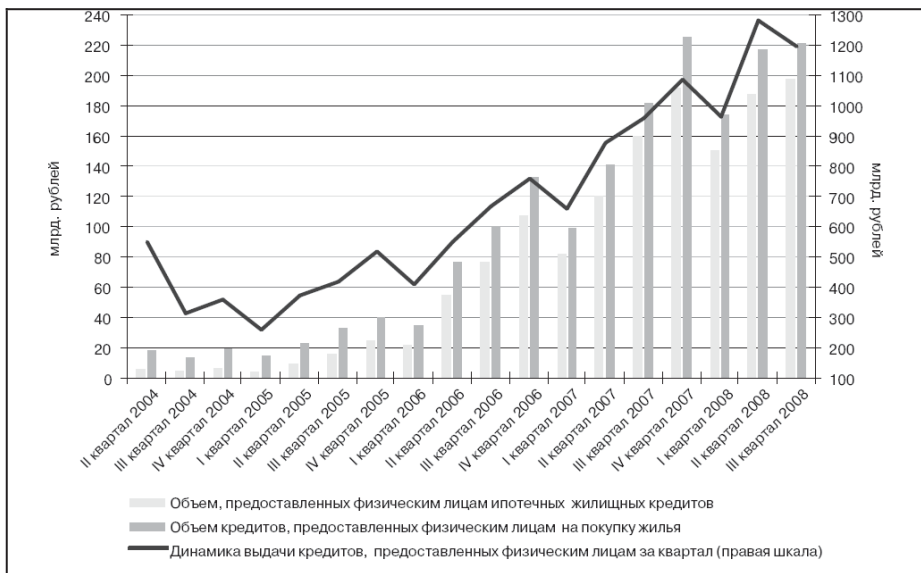
Первичный рынок ипотеки

Объем предоставленных за первых 3 квартала 2008 г. жилищных ипотечных кредитов составил 537 463 млн руб. при объеме задолженности в 974 596 млн руб. Объем ипотечного жилищного кредитования за это время вырос в 1,48 раза относительно объема кредитования за соответствующий период 2007 г. при двукратном увеличении объема задолженности на 1 октября 2008 г. по сравнению с объемом задолженности по ипотечным жилищным кредитам на 1 октября 2007 г. Задолженность по ипотечным жилищным кредитам на 1 января 2008 г. составила 1,85% ВВП, а на 1 октября 2008 г. – 2,35% ВВП 2008 г. Соответственно, задолженность по всем кредитам на покупку жилья – 2,30% ВВП на 1 января 2008 г., и 2,77% ВВП 2008 г. на конец III квартала 2008 г. Объем ипотечных кредитов, предоставленных в 2007 г., составил 1,69% ВВП, а за 3 квартала 2008 г. – 1,75% ВВП 2008 г.

Как следует из *рис. 37*, в III квартале практически остановился рост выдачи кредитов физическим лицам на покупку жилья, но сохранился рост выдачи ипотечных кредитов при более низкой, чем во II квартале, динамике.

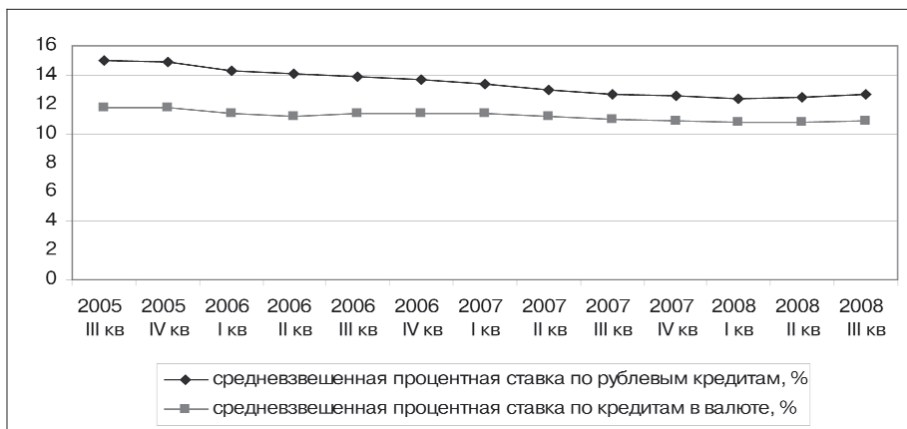
Рост количества кредитных организаций, выдающих ипотечные жилищные кредиты, остановился после достижения максимального значения в 587 организаций на 1 января 2007 г. На 1 апреля число кредитных организаций упало до 552, а затем вновь выросло до 586 организаций на 1 октября. По данным печати и мнениям экспертов, в IV квартале кредиторы не только уменьшили объемы выдачи ипотечных жилищных кредитов, но и многие из них полностью прекратили их выдачу.

Продолжился рост доли задолженности по жилищным ипотечным кредитам в общем объеме потребительских кредитов. За 3 квартала 2008 г. доля задолженности по жилищным ипотечным кредитам составила 24,31% от объема кредитов, выданных физическим лицам, тогда как за соответствующий период 2007 г. – 18,23%.



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 37. Объем предоставленных ипотечных кредитов и кредитов на покупку жилья.

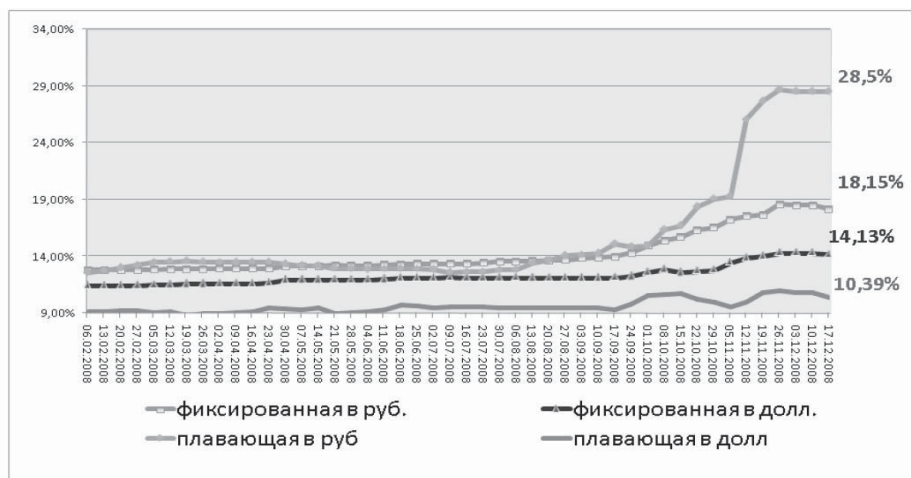


Источник: по данным ЦБ РФ.

Рис. 38. Средневзвешенные ставки

В первом полугодии 2008 г. процентные ставки по данным ЦБ по рублевым и валютным ипотечным жилищным кредитам в России (рис. 38) сохраняли тенденцию к снижению и только в III квартале продемонстрировали рост. Ставка рублевых ипотечных жилищных кредитов выросла на 0,3 п.п. с 12,4% в I квартале до 12,7% в III квартале

2008 г. Ставка по валютным кредитам прибавила 0,1 п.п. от 10,8% во II квартале до 10,9% в III квартале.



Источник: компания Кредитмарт.

Рис. 39. Средневзвешенные ставки предложения по ипотечным кредитам

Особенности поведения ставок ипотечного жилищного кредитования в IV квартале 2008 г. демонстрируют средневзвешенные ставки предложения по ипотечным кредитам (рис. 39), рассчитанные по программам 25 банков (расчеты и мониторинг Кредитмарт). Фиксированная ставка в рублях в IV квартале превысила 18%, а плавающая в рублях была выше 28%. На конец декабря средневзвешенные ставки предложения по ипотечным кредитам, рассчитанные по программам 25 банков (расчеты и мониторинг Кредитмарт) составили:

- фиксированная в рублях – 18,15%;
- фиксированная в долларах – 14,13%;
- плавающая в рублях – 28,50%;
- плавающая в долларах – 10,39%.

Средневзвешенные ставки по ипотечным жилищным кредитам имеют существенный региональный разброс. На 1 октября 2008 г. средневзвешенная ставка по ипотечным жилищным кредитам в рублях в Ханты-Мансийском автономном округе составляла 11,8%, в Волгоградской области – 13,0% и 13,3% – в Чеченской Республике. Средневзвешенная ставка по ипотечным жилищным кредитам на 1 октября 2008 г. в Ненецком автономном округе – 6,5% и 12,3% – в Курганской области.

Средневзвешенные сроки ипотечных жилищных кредитов демонстрируют устойчивую тенденцию роста. По данным ЦБ, в III квартале 2008 г. средневзвешенные сроки ипотечных жилищных кредитов достигли 213,9 месяцев для кредитов в рублях и 206,9 месяцев для кредитов в валюте.

В первой половине 2008 г. сохранилась тенденция увеличения доли задолженности по ипотечным жилищным кредитам в рублях в суммарном объеме задолженности по

кредитам в рублях и в иностранной валюте: от 78,7% на начало 2007 г. до 86,7% на 1 июля 2008 г. при снижении на 0,7% на 1 октября 2008 г. Однако в IV квартале в связи со снижением курса рубля и соответствующим ростом валютного риска уменьшилась доли валютных кредитов. В частности, по данным «Коммерсанта» от 25.12.08, Сбербанк ввел мораторий на выдачу кредитов физическим лицам в иностранной валюте на неопределенный срок, а также отменил выдачу кредитов в иностранной валюте по ипотеке Росбанк.

Ведущие позиции по объемам выданных кредитов в первом полугодии 2008 г. у Сбербанка (157 млрд руб. и 167 тыс. выданных кредитов), группы ВТБ (51 млрд руб. и 19,5 тыс. кредитов), Уралсиба (14 млрд руб. и 8,6 тыс. кредитов), Дельтакредита и др. Продолжилась концентрация ипотечных портфелей у ведущих кредитных организаций рынка: от 54% выданных ипотечных кредитов в 2007 г. на 10 ведущих организаций до 83% в первом полугодии 2008 г. На начало IV квартала 2008 г. объемы ипотечных портфелей российских банков распределились следующим образом (см. табл. 18):

Таблица 18

Объемы ипотечных портфелей российских банков

Сбербанк	243 млрд руб.
ВТБ24	Нет информации
УРАЛСИБ	46,4 млрд руб.
КИТ-Финанс ИБ	42,4 млрд руб.
Абсолют Банк	34,775 млрд руб.
Райффайзенбанк	28,6 млрд руб.
Банк Москвы	21,7 млрд руб.
Росбанк	16,323 млрд руб.
РИБ	11,3 млрд руб.
Газпромбанк	5,6 млрд руб. (на 07.08.2008)
Промсвязьбанк	2,151 млрд руб.

Источник: RealEstate.ru.

Неплатежи заемщиков по ипотечным кредитам повышенного риска и инициировали ипотечный кризис в США. В России просроченная задолженность по всем видам кредитов физическим лицам в 2008 г. нарастала и достигла в конце года 3,7% (табл. 19).

Таблица 19

Динамика роста задолженности по всем видам кредитов в России

	01.01.07	01.01.08	01.07.08	01.09.08	01.10.08	01.11.08	01.12.08	01.01.09
Кредиты физ. лицам, млрд руб.	1877	2963,6	3580,7	3880	4007,5	4072,8	4043,9	4005,8
Просроченная задолженность, млрд руб.	50,3	96,4	119,1	123,3	131,2	133,7	143,3	148,3
Просроченная задолженность, %	2,68	3,25	3,33	3,18	3,27	3,28	3,54	3,70

Источник: данные ЦБ РФ.

По данным ЦБ РФ, на 339 185 млн руб. выданных в первом полугодии 2008 г. ипотечных жилищных кредитов просроченная задолженность составила 2 519 млн руб. или 0,31% от общей задолженности. За 3 квартала 2008 г. задолженность по ипотечным жилищным кредитам составила 974,5 млрд руб., из них просроченная задолженность 4,95 млрд руб., т.е. 0,51%. Эти цифры свидетельствует о достаточно высоком качестве вы-

данных в указанные сроки ипотечных жилищных кредитов. Однако в условиях развивающегося кризиса этого качества может оказаться недостаточно.

Таблица 20

Соотношение суммы остатков основного долга по просроченным кредитам к сумме остатков основного долга по всем кредитам в портфеле, сопровождаемом Агентством по ипотечному жилищному кредитованию

Дата	1.06.08	1.07.08	1.08.08	1.09.08	1.10.08	1.11.08	1.12.08	1.01.09
Соотношение в %	5,18	5,53	5,59	5,64	6,03	6,50	7,51	7,95

Доля просроченных кредитов на балансе Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) по итогам III квартала 2008 г. в среднем по России составила 6,03% и по итогам IV квартала выросла до 7,95%.

В ряде регионов просроченная задолженность достигла «рекордных» значений: на 1 октября доля просроченных кредитов в Ставропольском крае составляет 25,9%, в Костромской области – 24,2%, в Республике Марий Эл – 26,8%, а в Республике Алтай – 23,4% портфеля. Доля кредитов со сроком неоплаты свыше 180 дней увеличилась на 1,4 п.п. и достигла 4,8%. В IV квартале наибольшая доля просроченной задолженности у Саратовской области – 31,8%, а у Костромской области – 27,7%.

Такое существенное увеличение доли просроченных кредитов имеет место и в других рефинансирующих организациях. Однако пока неоплаты можно скорее отнести к нарушениям заемщиками финансовой дисциплины, чем к дефолтам, поскольку отсутствует соответствующий рост обращений взыскания.

С целью снизить кредитные риски в условиях кризиса многие банки предъявляют более жесткие требования к заемщикам, в том числе, увеличивая пороговое значение первоначального взноса по кредиту, снижая объемы выдаваемых кредитов или приостанавливая выдачу кредитов. Если раньше были предложения с первоначальным взносом в размере 5% от общей стоимости жилья либо вообще без первоначального взноса, то с октября 2008 г. банки начали выдавать ипотечный кредит при 30%-м первоначальном взносе.

В октябре госбанки резко сократили объемы выдачи ипотечных кредитов. В частности ВТБ 24 (занимает второе после Сбербанка место в рейтинге по объемам выдачи) с 4 октября ввел мораторий на прием заявлений по кредитам на покупку строящегося жилья и улучшение жилищных условий и сократил в октябре выдачу кредитов на 13%, до 7,7 млрд руб. В Сбербанке также неоднократно заявляли о том, что приоритетным теперь является не объем выдачи, а качество кредитного портфеля.

Альфа-банк увеличив ставки в рублях и в долларах, принял решение в 2009 г. сократить лимиты на кредитование граждан под покупку автомобилей и жилья в 5 раз по сравнению с 2008 г., до 150 млн долл. по каждому из сегментов.

МИА также, увеличив ставки, приостановил программу кредитования с плавающими процентными ставками.

Однако уже в декабре некоторые банки начали снижать ставки по ипотеке. Так, Альфа-банк и «Дельтакредит» понизили ставки по ипотеке в среднем на 2 п.п. Свои действия банки объясняют расширением доступа к финансированию, как на российском, так и на международном рынках.

Объемы выкупа закладных ведущими (по рейтингу «Русьипотеки») рефинансирующими организациями на вторичном рынке ипотечных жилищных кредитов (млн руб.)

Компания	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	3 мес. 2008	6 мес. 2008	9 мес. 2008	12 мес. 2008
АИЖК	7	36	678	3 952	7 829	27 053	39 298	4 764	12 995	20 248	26 427
ГПБ-Ипотека	–	–	–	–	4 071	13 203	13 930	3 281	5 716	7 763	Н/д
АТТА Ипотека	–	–	–	–	778	6 643	3 781	–	–	–	Н/д
КИТ Финанс	–	–	–	–	–	3 241	6 740	Н/д	10	10	Н/д
ВТБ	–	–	–	–	–	–	11 675	5 518	10 853	14 548	Н/д
Русский ипотечный банк	–	–	–	–	–	–	1 658	Н/д	1 872	2 545	Н/д

Источник: Русьипотека.

ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» – первая, созданная государством рефинансирующая организация. По Стандартам АИЖК ипотечные кредиты выдают 145 организации из 75 регионов РФ. На 1 января 2009 г. Агентством рефинансировано 135 857 ипотечных кредитов на общую сумму 105 млрд 294 млн руб.

АИЖК привлекает на рынок ипотечных кредитов финансовые ресурсы, выпуская два вида облигаций: ипотечные облигации, обеспеченные выкупленными закладными, и корпоративные облигации под гарантии государства. АИЖК разместило 11 серий корпоративных облигаций, первая серия уже погашена, а также 2 выпуска ипотечных облигаций на сумму 3,3 млрд руб. и на 10,7 млрд руб. В соответствии с законом о федеральном бюджете, в 2008 г. государство предоставило АИЖК гарантии по его корпоративным облигациям на сумму 28 млрд руб. (зарегистрировано 4 серии) и может представить еще на 36 млрд руб. в 2009 г.

На 6 ноября 2008 г. ФСФР зарегистрировала выпуски неконвертируемых жилищных облигаций с ипотечным покрытием АИЖК на сумму 11,33 млрд руб.

АИЖК намерено дополнить прямой выкуп закладных у банков, работающих по его стандартам, выкупом ипотечных облигаций, эмитированных любыми банками. Кроме того, АИЖК предполагает выдавать банкам поручительства, гарантирующие качество выпущенных ими ипотечных облигаций и включение таких бумаг в ломбардный список Банка России. Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) рассчитывает потратить на поддержку ипотечного кредитования, в 2008–2009 гг. более 600 млрд руб. Имея уставный капитал, увеличенный, по решению правительства, на 60 млрд руб., АИЖК предполагает выдать первичным кредиторам поручительств еще примерно на 500 млрд.

Препятствием для вовлечения в оборот уже имеющихся у банков портфелей закладных является несоответствие их во многих случаях законодательному ограничению, требующему выпуска ипотечных ценных бумаг только под покрытие с закладными, кредит по которым не превышает 70% стоимости залога. Ранее банки обходили это ограни-

чение за счет осуществления внешней секьюритизации и привлечения средств из зарубежных источников.

Возможна также схема, когда АИЖК совершает с банком сделку мены, т.е. приобретает у банка портфель ипотечных кредитов в обмен на корпоративные или ипотечные облигации АИЖК. Банк может под них получить в ЦБ средства по операциям РЕПО.

Наряду с этим, правительством принято решение о выделении АИЖК 200 млрд руб. из бюджета для поддержки, как населения, так и банков, которые выдают ипотечные кредиты. В условиях кризиса заемщики, утратившие возможность выполнять обязательства по ипотечному кредиту, получают отсрочку по платежам за счет реструктуризации Агентством ипотечного кредита.

Сбербанк намерен также, помимо сотрудничества с АИЖК, предоставить отсрочки и рассрочки по займам, которые не связаны с ипотекой, если человек потерял доходы в связи с сокращением его рабочего места или его доходы резко снизились.

В конце ноября 2008 г. Сбербанк предоставил АИЖК кредит на сумму 5 млрд руб. под гарантии получения 60 млрд руб., выделенных правительством на увеличение капитала АИЖК. С 24 по 28 ноября агентство рефинансировало 1,247 тыс. закладных, что на 23% больше, чем за весь октябрь. Если в октябре объем рефинансирования составил чуть более 1 млрд руб., то за последние 4 дня ноября было выкуплено закладных на сумму свыше 1,3 млрд руб. На начало декабря 80% от текущих операций АИЖК составляет прямой выкуп закладных у банков. Первоначально АИЖК осуществляло рефинансирование через региональных ипотечных операторов, поскольку рынок ипотеки был не развит, а банки не имели опыта работы с агентством. Региональные операторы сами выступали первичными кредиторами, одновременно выкупая закладные по кредитам банков. Теперь, когда многие банки накопили достаточный для прямого рефинансирования кредитный портфель, им выгоднее работать напрямую с АИЖК, поскольку так они могут быстрее рефинансировать выданные кредиты и тем самым повысить собственную ликвидность.

АИЖК рассматривает возможность отсрочки на 1 или 2 года дисконта при выкупе у банков закладных. В сентябре 2008 г. АИЖК ввело дисконт или даже премию в зависимости от ставки по выкупаемым ипотечным кредитам. Размер дисконта варьируется от 2 до 6% в зависимости от доходности и качества кредита. Из-за введения дисконта убытки региональных партнеров Агентства могут составить около 300 млрд руб.

Законодательство и нормативные акты

В соответствии с принятыми Госдумой поправками в России с 1 января 2008 г. размер налогового вычета при покупке жилья будет задним числом увеличен в 2 раза – до 2 млн руб.

Государство планирует выкупить с рынка жилья свыше 40 тыс. типовых квартир. На эти цели предполагается направить 83 млрд руб.

19 декабря 2008 г. Госдумой сразу в 3 чтениях был принят Закон о возможности использовать с начала 2009 г. материнский капитал для погашения ипотеки.

19 ноября 2008 г. Госдума приняла во втором чтении поправки в Закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и некоторые другие законодательные акты РФ, которые уточняют порядок перехода прав по закладным. Поправки направлены на совершенствование процедуры передачи крупных «пулов» закладных. В документе предлагается ввести ин-

ститут депозитарного учета прав на закладные, который предполагает, что операции с ними фиксируются депозитарием, в том числе с использованием специальных технических средств. Появление такого института должно снизить издержки при обращении закладных.

Банк России намерен смягчить на 1 год нормы резервирования для банков по всем кредитам, существенно пролонгируя сроки обязательного увеличения ставки резервирования. Теперь обслуживание кредита будет оцениваться как «хорошее», если просрочка не превышает 60 дней по физическим лицам и 30 дней по юридическим лицам, вместо прежних 30 дней и 5 дней, соответственно. Теперь к «среднему» будет относиться кредит, если просрочка по нему не превышает 60 дней для юридических лиц и 90 дней для физических лиц, к «плохому» – когда просрочка по кредиту юридическим лицам не превышает 90 дней, физическим лицам – 120 дней. Отныне, сам по себе факт реструктуризации ссуды не будет ухудшать ее качества, также как и выдача новых ссуд на погашение старых тоже не будет ухудшать качество портфеля.

5.8. Военная экономика и новый этап военной реформы в России

На военно-экономические процессы в РФ в 2008 г. повлияла смена военно-политического руководства страны: новый Верховный Главнокомандующий ВС РФ, новые лица на ключевых постах Минобороны и Генерального штаба ВС РФ. Начавшийся в 2007 г. новый этап военной реформы получил более решительное продолжение. Этому же способствовали события в Южной Осетии и Абхазии. Как показали результаты военных действий между Россией и Грузией, даже к такой войне, названной «пятидневной», ВС РФ были не вполне готовы. Военную реформу пришлось не только форсировать, но и во многих отношениях пересматривать.

Негативное воздействие на военную экономику России начал оказывать и мировой экономический кризис.

5.8.1. Концептуальные документы и их влияние на военную экономику

Традиционные основные документы долгосрочного действия – Концепция национальной безопасности, принятая в 2000 г., и не менее устаревшая Военная доктрина РФ к началу 2008 г. во многих отношениях не соответствовали изменившейся обстановке. Пересмотр их явно затянулся. Это ощущалось всеми специалистами, однако видение перспектив реформирования российской армии у многих военачальников совершенно разное.

Задержки с разработкой концептуальных документов военно-стратегического уровня отчасти объясняются тем, что в 2008 г. предполагалось разработать единую долгосрочную концепцию развития государства, а также – вытекающие из нее стратегии (подчиненные концептуальные документы) по отдельным аспектам государственной политики. В *табл. 22* предпринята попытка упорядочить отдельные положения, касающиеся национальной безопасности, изложенные в концептуальных документах, начиная анализ главным из них – Концепцией-2020²⁰⁴.

²⁰⁴ Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года.

Результаты анализа концептуальных документов

№	Концептуальные документы и их важнейшие положения	Комментарии
1	Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.	В разделе целевых ориентиров упомянута важность обеспечения безопасности общества и граждан, что «создаст условия для высвобождения инновационного потенциала населения и динамичного развития бизнеса». Отдельно отмечена необходимость достижения высокого уровня боеготовности ВС РФ, соответствующего «уровню ведущих в военном отношении стран», в том числе на основе экономического и социального развития военной организации государства. Характерно, что среди конкретных вызовов, исходя из которых должно планироваться военное строительство, сугубо военных вызовов нет. Это значит, что традиционный подход к планированию, предполагающий ориентировку на ожидаемый тип войны или даже на вероятного противника, неправомерен
2	Стратегия национальной безопасности РФ – до 2020 г.	Разработка в 2008 г. не завершена. Судя по информации о содержании ее проекта, в ней будут указаны цели и показатели, характеризующие все вызовы и все аспекты безопасности, начиная с экономической, в том числе и показатели военной безопасности
3	Стратегия строительства и развития ВС РФ – до 2020 г.	Утверждена в начале 2008 г. – секретно
4	Стратегия социального развития ВС РФ – до 2020 г. ²⁰⁵	Утверждена решением Коллегии Минобороны от 28 марта 2008 г. Приказом министра № 241 от 28 апреля 2008 г. создана Комиссия по реализации данной стратегии
5	Основные направления деятельности Правительства РФ – до 2012 г.	В документе есть подраздел «Обеспечение личной безопасности граждан», характеризующий направления деятельности МВД и МЧС, а также раздел «Обеспечение национальной безопасности», характеризующий деятельность Минобороны, ФСБ и других силовых ведомств по различным аспектам национальной безопасности, включая «безопасность в сфере экономики». К сожалению, даже в рамках этого документа содержатся противоречивые положения – например, декларируется обеспечение «привлекательности военной и правоохранительной деятельности на рынке труда» и в то же время указываются такие якобы «стимулирующие» надбавки к денежному содержанию контрактников, которые отнюдь не приближают денежное довольствие к средней зарплате по стране. Отсутствует упоминание о приоритете развития знаний, технологий и инноваций двойного назначения

Новая военная доктрина появится, естественно, после утверждения Стратегии национальной безопасности, но начать следует с пересмотра *миссии* всей военной организации РФ и ее компонент, в частности Министерства обороны, законодательного понятия «оборона».

Дело в том, что в 1996 г. из Закона «Об обороне» было исключено упоминание *населения* как главного объекта защиты, осуществляемой Вооруженными Силами РФ. Корректировка понятия «оборона» произошла, напомним, после ряда исключительных событий: использования ВС РФ на территории РФ для решения политических и внутригосударственных проблем в октябре 1993 г. в Москве, а затем, начиная с декабря 1994 г. – в Чечне. Такое произошедшее тогда исключительное применение сил, предназначенных для защиты от внешней вооруженной агрессии, объяснялось особой целесообразностью. Но правомочно ли было эту особенность возводить в ранг постоянно действующего закона, вступая в противоречие с Конституцией РФ и с более общим законом РФ «О безопасности»? Действующий Закон «Об обороне» фактически сведен к военной безопасности только государства, что и повлияло на всю совокупность работ по модер-

²⁰⁵ Стратегия социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 года // Красная звезда. 2008. 18 апреля (№ 67).

низации армии²⁰⁶. Оценка деятельности ВС РФ, их оснащение, ориентация боевой службы и боевой подготовки в мирное время зависят от формулировки миссии, целей и задач деятельности ВС.

Напомним, что в результате «первой чеченской кампании» миссия Минобороны с точки зрения нынешнего Закона «Об обороне» РФ – обеспечения «целостности и неприкосновенности ее территории» – была выполнена. А то, что при *осуществленном тогда* выполнении этой миссии погибали военнослужащие, а еще больше – гражданские лица, был нанесен огромный материальный ущерб населению, – это трактовалось только как издержки при выполнении главной задачи. Поэтому применялись средства, которые разрабатывались для войны с внешним агрессором. Никакого акцента на применении специальных, нелетальных или высокоточных средств поражения не было. И сейчас из информации о рассмотрении программ вооружения и о их выполнении особого внимания к этим средствам не просматривается. Задача воздушно-космической обороны страны тоже выглядит второстепенной при действующей формулировке понятия обороны. Не случайны и последовавшие заявления о необходимости усилить защиту от воздушного нападения военных, промышленных и государственных объектов, а не населения²⁰⁷.

Не на должном уровне находится также и внимание к действительно добровольному комплектованию регулярных войск, к повышению статуса и правовой защиты граждан в погонах, к обеспечению безопасности военной службы в мирное время.

Изложенные выше обоснования необходимости корректировки Закона «Об обороне» отчасти уже опубликованы²⁰⁸, но они были подготовлены до августовских военных действий, которые только подтвердили актуальность наших предложений.

5.8.2. Военные события августа 2008 г. и их влияние на военную реформу

Аналитики многих стран активно изучают военные действия августа 2008 г., которые велись во всех сферах, включая информационную. А для специалистов в области военной экономики не менее важно проанализировать также и военно-экономические аспекты произошедших событий. Во-первых, эта война снова подтвердила высокую информативность ряда военно-экономических показателей в качестве индикаторов подготовки агрессора к войне. Рост уровня военных расходов (абсолютный и в доле от ВВП), наращивание численности регулярных войск, участие в военных действиях за пределами своей страны с интенсивной сменой там военнослужащих, проходящих «боевое крещение», – эти и другие показатели свидетельствовали о высокой вероятности вторжения Грузии на территорию бывших советских автономий.

Мотивация военных приготовлений и военных действий Грузии носит сугубо политический характер и выходит за рамки военно-экономического анализа. Нас же интересуют выводы, лежащие в этих рамках.

²⁰⁶ Цымбал В.И. Особенности модернизации военной организации России, обусловленные военной реформой // Вооружение. Политика. Конверсия. 2005. № 4. С. 30–35.

²⁰⁷ Гаврилов Ю. В кольце зениток // Российская газета. 2008. 30 апреля (№ 94).

²⁰⁸ Цымбал В. Необходимость совершенствования концепций и системы управления военной безопасностью России // Экономико-политическая ситуация в России. 2008. Май. С. 65–70.

Прежде всего конфликт подтвердил *правильность курса* большинства современных государств на *профессиональную подготовку военнослужащих и их высокотехнологичное оснащение*.

Напрашивается несколько выводов, связанных со средствами вооруженной борьбы, которые использовались сторонами.

Крайне негуманно, что агрессор использовал реактивные системы залпового огня российского и зарубежного производства, тяжелую артиллерию и танки, а также авиабомбы. Но, к сожалению, и для принуждения агрессора к миру российской стороной использовались в основном аналогичные средства вооружения. Превосходство сил РФ было очевидным, а вот обеспечение военных действий до сих пор вызывает вопросы. Грузинские военнослужащие были оснащены приемоиндикаторами системы позиционирования GPS, системами опознавания на поле боя «свой-чужой» и намного более современными средствами связи. Российские войска пользовались для этих целей примитивными средствами и способами.

Немало оказалось проблем и с боевыми средствами, и не только с точки зрения их надежности. Для ответного удара Россия должна была бы применить высокоточные средства поражения основных целей: и комплексов ПВО, и ключевых наземных военных объектов (целей). Превосходство высокоточного оружия, а если говорить о новом его поколении, то высокоинтеллектуального оружия – давно выявленный и экономический обоснованный факт. Россия поставляет такие средства поражения и комплексы в другие страны, помогла, например, Индии наладить их собственное производство и поставки в свои вооруженные силы. У российских войск при ведении военных действий в августе таких средств не оказалось.

В связи с этим вновь всплыли проблемы развития оборонно-промышленного комплекса России, закрытого от общественного контроля и от честной конкуренции. Комплекс не связан с новыми отечественными предприятиями, которые могли бы привнести в сферу исследований, разработок и производства оружия свои идеи и возможности.

5.8.3. Изменения в военно-кадровой политике, системе комплектования и социально-экономическом обеспечении военнослужащих

Предыдущая Федеральная целевая программа (ФЦП) перевода нашей армии на добровольный принцип комплектования по контракту завершилась в конце 2007 г. срывом. Обещанное на начало 2008 г. «довыполнение» ФЦП тоже провалилось. Более того, судя по результатам анализа августовских событий в Южной Осетии, выяснилось, что, израсходовав на ФЦП около 100 млрд руб., мы не добились главного – укомплектования частей постоянной готовности (ПГ) исключительно контрактниками даже на Северном Кавказе, и в боях там участвовали не только контрактники, но и недавно призванные, плохо обученные срочники – вопреки ранее прозвучавшим заверениям самых высоких должностных лиц государства о том, что в военных действиях военнослужащие по призыву участвовать не будут.

При анализе новой, принятой в 2008 г. ФЦП хотелось бы понять: учтены ли ошибки предыдущего этапа реформы системы комплектования? Сопоставим обе программы по основным пунктам паспорта.

1. Наименование. Прежняя программа называлась «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» (на 2004–2007 годы). Новая – гораздо длиннее и амбициознее – «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава ВМФ военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009–2015 годы)».

2. Обоснование необходимости совершенствования системы комплектования в Концепции ФЦП²⁰⁹, утвержденной В. Путиным, содержало вполне справедливое утверждение, что «...при сохранении системы смешанного способа комплектования неизбежны: уменьшение количества военнослужащих, проходящих военную службу по контракту; дальнейшее снижение привлекательности военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации; потеря специалистов, способных обеспечивать качественную эксплуатацию военной техники и выполнять поставленные задачи; неэффективная работа по подготовке военнослужащих младшего командного звена».

Однако в принятой ФЦП заложены такие параметры, которые сохраняют систему смешанного комплектования регулярных войск по крайней мере до 2016 г. Из текста окончательно утвержденной ФЦП процитированный выше фрагмент Концепции исключен. Скорее всего это свидетельствует о наличии в эшелонах власти мощного «лоббирования» в интересах коррупционеров.

3. Различие формулировок основных целей сопоставляемых программ. У предыдущей ФЦП в качестве целей указывалось не только «обеспечение перехода к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами и сержантами, в соединениях и воинских частях постоянной боевой готовности ВС РФ, воинских частях пограничных войск и внутренних войск, переводимых на новый способ комплектования», но и «совершенствование боевой готовности указанных соединений и воинских частей». У новой ФЦП о боеготовности нет ни слова, целью стало лишь «укомплектование к 2016 году по контракту должностей сержантов (старшин) ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава ВМФ».

4. Хронология. Утверждение новой ФЦП формально произошло *после военных действий в Южной Осетии и Абхазии*. Но если вчитаться в ее содержание, то оно их не учитывает. Лишь впоследствии руководству стало ясно, что боеспособность ВС РФ очень низкая. Прозвучало требование Президента РФ как можно быстрее перевести «все боевые части» в категорию «постоянной готовности». Но о ФЦП при этом никто не вспомнил. Хотя очевидно, что цель новой ФЦП противоречит требованиям времени и ситуации.

5. Основные задачи новой ФЦП и направленности планируемых мероприятий: 1) улучшение условий расквартирования контрактников РМКС, в том числе переведенных на контракт по уже завершившейся ФЦП 2004–2007 гг., и 2) обеспечение привлекательности военной службы по контракту и создание условий для комплектования. О стимулировании денежным довольствием в ФЦП сказано крайне плохо: для матросов

²⁰⁹ Распоряжение Правительства РФ от 15 июля 2008 г. № 1016-р.

плавсостава ВМФ стимулирующая надбавка оставлена на прежнем, давно обесцененном уровне 3300 руб./мес. А у сержантов и старшин – еще ниже: 100% от оклада по воинской должности, который сейчас равен соответственно 2304 и 2496 руб./мес.

Задача повышения боеспособности войск не упомянута. Впрочем, это соответствует общей «логике» ФЦП, поскольку армия, состоящая из даже очень хорошо подготовленных сержантов и необученных солдат (их будет большинство), не может обладать высоким уровнем боеспособности.

6. Запланированные расходы на осуществление новой ФЦП суммарно составили 243 млрд 437,64 млн руб. Причем суммирование сделано в ценах текущих лет. Абсолютно все эти средства уйдут на капитальное строительство – так записано в ФЦП.

7. Много вопросов вызывает сопоставление социально-экономической эффективности обеих ФЦП. В качестве результатов прежней ФЦП заявлялось, что она позволит: 1) снизить сложившуюся в обществе неудовлетворенность существующей системой комплектования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов и направлением этих военнослужащих для прохождения военной службы в «горячих точках»; 2) создать предпосылки для сокращения с 2008 г. срока военной службы по призыву до одного года. Но и после завершения той ФЦП в «горячих точках» и в боевых действиях служащие по призыву участвуют. Есть и потери: как боевые, так и небоевые.

В новой ФЦП присутствуют плохо проверяемые намерения, выражаемые шаблонными словами: 1) повышение престижа военной службы и укрепление позитивного имиджа ВС РФ, других войск, воинских формирований; 2) улучшение морально-психологического климата за счет повышения статуса и авторитета младших командиров. Никакие оценки достижения этих целей в ФЦП не предусмотрены, а вопросы есть. Например, чем обернется в морально-психологическом плане ситуация, при которой в подчинение к сержанту, не имеющему высшего образования и не получающему достойного денежного довольствия, придет выпускник вуза, к тому же молодой отец, которого «отвлекли» на год службы от средней заработной платы (она в РФ более чем вдвое превышает денежное довольствие сержанта), а жене выплачивают 6 тыс. руб./мес.? Какими будут взаимоотношения этих обездоленных военнослужащих? И какой будет их совместная служба?

8. Вызывает озабоченность организационно-управленческий аспект. Судя по тексту новой ФЦП, она полностью сохранила основные системные изъяны прежней программы, которые привели к ее срыву в 2007 г. По-прежнему отсутствует вневедомственный контроль и тем более – общественный. Так, средства, отпущенные в рамках прежней ФЦП в том числе на капитальное строительство, израсходованы, но жить контрактникам негде и ситуацию надо исправлять в рамках новой ФЦП. Гарантий эффективности управления и расходования средств на новом этапе без общественного контроля быть не может.

Выводы, которые следуют из проведенного анализа:

1. Совершенствования системы комплектования в результате выполнения мероприятий новой ФЦП не произойдет. Она решает важную и нужную, но частную задачу обустройства жизни и быта военнослужащих-контрактников и их семей. Только в таком смысле она полезна. Так ее и следовало бы назвать. Если же в ФЦП намечено только капитальное строительство, а называется это «совершенствованием системы комплектова-

ния», то получается, что название стало ширмой, за которой скрывается нежелание некоторых военачальников отказаться от изъянов нынешней системы комплектования и нынешнего характера службы в армии, поскольку эти изъяны кому-то очень выгодны.

2. Необходим срочный пересмотр новой ФЦП с обязательным привлечением независимых экспертов, представителей общественных организаций. Как ни парадоксально, но в этой ситуации *общественным организациям следует привлечь в союзники В.В. Путина и Д.А. Медведева, прояснив для них ситуацию с новой ФЦП, и на этой основе добиться эффективного и скорого решения проблемы комплектования армии.* Напомним, что именно В. Путин утвердил Концепцию, содержащую совершенно правильную оценку необходимости перевода регулярных войск РФ на контракт, и что именно Д.А. Медведев потребовал обеспечить постоянную готовность всех боевых воинских частей. А это невозможно без форсированного перехода на добровольный способ комплектования по контракту с обеспечением высокой привлекательности военной службы.

Приведенные выше оценки и рекомендации ИЭПП были опубликованы в выпусках аналитических материалов, сообщены Уполномоченному по правам человека в РФ и озвучены перед общественностью. Трудно судить об эффективности подобных действий. Но, завершая раздел, следует отметить, что в начале января 2009 г. был обнародован фрагмент указа о численности ВС. А затем появилась информация²¹⁰ о некоей новейшей ФЦП, рассчитанной на 4 года, в результате чего в ВС РФ к 2013 г. «станут профессиональными более 85 тысяч должностей младших командиров». Общее количество сержантов-профессионалов возрастет до 250 тыс. чел. И готовить их будут почти 3 года в ряде высших военных учебных заведений РФ и в перепрофилированных специальных учебных заведениях – бывших школах прапорщиков. Такие заявления многократно повторяются. Вот только принятая ФЦП остается нескорректированной.

5.8.4. Изменение военно-технической политики и планов оснащения ВС РФ

В июне–сентябре 2008 г. Правительством РФ были подтверждены неизменность и преемственность российской военно-технической политики как по целям, так и по средствам их достижения.

Выступая на заседании Правительства 30 июня 2008 г., посвященном обсуждению проекта федерального бюджета на 2009–2011 гг., председатель Правительства РФ В. Путин заявил, что доля расходов на развитие Вооруженных Сил в общих расходах с 2009 г. начнет расти и достигнет к 2015 г. 70%²¹¹, т.е. подтвердил курс, принятый в годы его президентского правления Советом безопасности РФ. А ведь целью военно-технической политики современного российского руководства должно быть обеспечение необходимого уровня обороноспособности страны, а не закачивание денег в военно-промышленный комплекс. К сожалению, в России это не всегда понимается даже экономистами²¹².

²¹⁰ Гаврилов Ю. Миллион штыков к 2016 году// Российская газета. 2009. 14 января (№ 2).

²¹¹ 70% лишь в тексте на <http://www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentchairman/chronicle/archive/2008/06/30/1884577.htm>. В сопровождающей этот текст видеозаписи В. Путин говорит о 50%.

²¹² «Например, премьер-министр говорил о расходах на оборону, что очень правильно, потому что сейчас в основном они тратятся на проездание. А расходы на оборону должны идти на развитие. Это предполагает 578

Безусловно, премьер-министру известны и проблемные места в реализации российской военно-технической политики. Так, выступая за три недели до указанного заседания на совещании, посвященном вопросам планирования гособоронзаказа в проекте федерального бюджета на 2009–2011 гг., В. Путин поставил перед участниками следующие задачи: переход к серийным поставкам новой военной техники, концентрация ресурсов на завершении перспективных разработок при условии наведения порядка в сроках исполнения и ценах²¹³. При этом им были особо подчеркнуты как опасность, связанная с инфляцией, так и надежда на активную работу Рособоронпоставки²¹⁴ по стабилизации цен на продукцию военного назначения.

В этой же связи представляет интерес одно из интервью ключевого игрока на поле российской военно-технической политики – председателя Военно-промышленной комиссии и вице-премьера С. Иванова, опубликованное 9 июля 2008 г.²¹⁵

Однако после августовских событий выяснилось, что программа вооружений плохая и ее надо коренным образом менять.

В качестве основных проблем при реализации военно-технической политики С. Ивановым выделены анархия в ценообразовании, слабое обоснование тактико-технических требований заказчиками и нарушение двухмесячного срока размещения гособоронзаказа – к концу апреля 2008 г. контракты были заключены лишь на 65% от соответствующего объема бюджетных ассигнований. Растет число предприятий, вообще отказывающихся от участия в конкурсах на выполнение гособоронзаказа. Основной причиной складывающейся ситуации он, как и председатель Правительства, считает завышение исполнителями цены на свою продукцию, несмотря на принятое Правительством в августе 2007 г. постановление № 549 «Об утверждении Правил разработки и выполнения государственных программ вооружения».

Негативная тенденция все большего омертвления выделяемых на оборону бюджетных средств вряд ли сможет быть преодолена за счет простого наращивания объема и доли расходов на развитие при сохранении доставшихся России по наследству от СССР неэффективных институтов программы вооружения и гособоронзаказа. Председатель Военно-промышленной комиссии может сколько угодно жаловаться на рост цен у недобросовестных производителей, но до тех пор, к примеру, пока принятое в августе 2007 г. постановление № 549 будет оставаться неопубликованным в открытой печати, правила игры (и цены) на внутреннем рынке военной продукции будут определяться не им, а свободой воли сторон контракта.

Без принятия неотложных *политических решений*, направленных на сокращение на порядок доли закрытых бюджетных расходов, исключение закрытых расходов из разделов бюджета, не имеющих отношения к обороне и безопасности, рассекречивание и публикацию нормативных документов, в том числе государственной программы вооружения, а также информации по всем заключаемым договорам как в рамках

совершенно другие методы и подходы к этой сфере, очень тонкой и очень важной». Цит. по: *Гонтмахер Е. Затяжка инфляцией*// Российская газета. 2008. 7 июля (№ 143н).

²¹³ Текст выступления см. на <http://www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentchairman/chronicle/archive/2008/06/10/7048457.htm>.

²¹⁴ Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств.

²¹⁵ Заказ на оборону// Российская газета. 2008. 9 июля (№ 146).

гособоронзаказа, так и вне его, военная организация России и в 2020 г. окажется плохо оснащенной.

5.8.5. Особенности военно-бюджетной политики и проблема открытости

Даты утверждения Президентами Российской Федерации первой²¹⁶ и последней, пятой²¹⁷, версий федерального бюджета на 2008 г. разделяет почти 15 месяцев. За это время ассигнования по разделу 02 «Национальная оборона» возросли с 958 млрд 346 млн до 1031 млрд 558 млн руб., или на 7,64%, при росте ассигнований федерального бюджета в целом на 6,87%. По сравнению с 2007 г. прирост ассигнований по этому разделу в реальном измерении²¹⁸ составил порядка 3,5%, а в ВВП доля этих расходов сократилась на 0,05% – до 2,48%, т.е. каких-либо существенных изменений в плановых объемах финансирования не произошло.

К сожалению, весьма существенно изменилась форма представления самого федерального бюджета, причем настолько, что даже выполнение простейших оценок объемов ассигнований по разделам и подразделам классификации расходов, подобных приведенным выше, на основе официально публикуемых текстов соответствующих федеральных законов стало невозможным.

Дело в том, что после внесения очередных изменений в Бюджетный кодекс, вступивших в силу с января 2008 г.²¹⁹, из состава приложений к федеральному бюджету исчезли таблицы с распределением расходов федерального бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации расходов, да и само понятие функциональной классификации также исчезло. Вследствие указанной *инновации* Минфина из закона о федеральном бюджете теперь невозможно узнать полный объем бюджетных ассигнований не только на оборону или безопасность, но и, как это ни удивительно, на все остальные государственные функции. Поэтому в анализе, проведенном ниже, кроме соответствующих федеральных законов о бюджете, используются данные Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета РФ²²⁰ в 2008 г.

Таким образом, несмотря на то что уровень секретности расходов федерального бюджета в 2008 г. возрос в общем-то незначительно (*табл. 23*), прозрачность самого бюджета как документа упала до низшей отметки за последние 10 лет. И в этой связи уже абсолютно логичным выглядит появление в 2008 г. секретных ассигнований в подразделе «Социальное обеспечение населения» в размере 15 млн 200 тыс. руб., после чего в российском федеральном бюджете остался всего лишь один раздел, не охваченный лихорадкой засекречивания, – «Охрана окружающей среды».

²¹⁶ О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов: Федер. закон № 198-ФЗ, принят Госдумой 6 июля 2007 г.

²¹⁷ О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»: Федер. закон № 193-ФЗ, принят Госдумой 23 октября 2008 г.

²¹⁸ С использованием индекса-дефлятора ВВП.

²¹⁹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: Федер. закон № 63-ФЗ, принят Госдумой 13 апреля 2007 г.

²²⁰ Отчет на 1 января 2009 г. См.: http://www.roskazna.ru/store/reports_file404.xls.

Доля секретных ассигнований в расходах федеральных бюджетов 2003–2008 гг. (в %)

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные ассигнования	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7
Расходы федерального бюджета в целом	9,73	9,83	11,33	11,80	10,33	11,92
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	н/п ²²¹	н/п	3,67	6,28	5,52	8,66
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	31,88	18,04	–	0,01	< 0,01	3,66
0110 Государственный материальный резерв	97,73	93,33	82,86	89,23	92,18	90,17
0111 Фундаментальные исследования	–	–	2,13	1,22	1,12	0,97
0115 Другие общегосударственные вопросы	н/п	н/п	0,05	0,72	0,28	4,42
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	37,22	38,40	42,06	42,77	45,33	46,14
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	35,39	36,11	33,07	35,59	37,11	39,04
0204 Мобилизационная подготовка экономики	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
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	100,0	41,05	45,22	46,90	50,65	100,0
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	н/п	н/п	98,37	93,94	93,69	93,20
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	н/п	н/п	2,49	8,79	24,38	29,21
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	23,33	20,79	28,52	31,64	31,07	31,84
0302 Органы внутренних дел	3,40	3,01	4,76	6,31	5,16	4,97
0303 Внутренние войска	13,21	11,10	11,76	10,31	9,80	10,25
0306 Органы безопасности	100,00	98,91	97,80	95,49	97,31	99,05
0307 Органы пограничной службы	19,73	22,88	100,00	98,97	97,62	100,00
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
0312 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	н/п	73,95	66,41	64,43	75,49
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	н/п	8,26	50,71	39,95	56,32
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	н/п	н/п	0,05	0,02	0,44	0,64
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	н/п	н/п	–	–	5,23	5,84
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	н/п	н/п	0,12	0,06	< 0,01	0,31
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	н/п	н/п	–	3,42	0,85	6,96
0501 Жилищное хозяйство	н/п	н/п	–	4,22	5,69	15,97
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	–	–	2,76	2,69	2,39	2,55
0701 Дошкольное образование	–	–	2,03	2,17	2,44	2,48
0702 Общее образование	–	–	1,51	1,91	2,14	2,00
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
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	–	–	3,15	2,93	2,53	3,08
0709 Другие вопросы в области образования	–	–	0,30	0,33	0,28	0,29
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	0,17	0,17	0,21	0,17
0801 Культура	–	–	0,14	0,10	0,16	0,10
0804 Периодическая печать и издательства	–	–	13,46	7,45	2,57	2,62
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии, средств массовой коммуникации	–	–	0,02	0,15	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	–	4,30	3,99	2,57	4,14
0901 Стационарная медицинская помощь	–	–	5,61	4,66	2,94	3,24
0902 Амбулаторная помощь	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	13,94
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	14,07
0907 Санаторно-эпидемиологическое благополучие	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	2,09
0908 Физическая культура и спорт	–	–	0,28	0,26	0,24	0,42
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	–	–	–	–	–	1,74

²²¹ Неприменимо вследствие изменения структуры бюджетной классификации.

1	2	3	4	5	6	7
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	–	–	–	–	–	0,01
1003 Социальное обеспечение населения	–	–	–	–	–	0,02
1100 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ	–	–	–	–	0,16	–
1101 Финансовая помощь бюджетам других уровней	–	–	–	–	0,50	–

Источник: Расчеты ИЭПП по данным федеральных бюджетов 2003–2008 гг. (данные 2003–2007 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации, вступившей в силу с января 2008 г.). Для 2008 г. – данные Федерального закона от 8 ноября 2008 г. № 193-ФЗ и отчета Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета РФ на 1 января 2009 г.

Несмотря на то что динамика долей секретных ассигнований подтверждает сохранение многолетних охранительных тенденций, все же следует отметить и некоторые позитивные моменты.

Так, составители федерального бюджета наконец-то признали очевидный факт, что ассигнования по подразделу 0205 «Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности» секретными не могут быть просто по своей сути. Кроме того, доля секретных ассигнований в подразделе 0705 «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации» раздела 07 «Образование» снизилась с 17,2% в 2007 г. до 1,8% в 2008 г.

Тем не менее основная тенденция остается в силе. Например, все появившиеся в 2008 г. в разделе 09 расходов бюджета новые подразделы оказались секретными, а самый секретный из них – с 14,1% – подраздел 0905 «Санаторно-оздоровительная помощь», видимо, является ключевым для национальной обороны и безопасности государства. Да и ассигнования на физкультуру и спорт в подразделе 0908 оказались почти в два раза секретнее, чем год назад. Рекордный же прирост секретной доли по сравнению с 2007 г.) годом более чем на 10 п.п. продемонстрировали ассигнования по подразделу 0501 «Жилищное хозяйство». Причина этого, естественно, неизвестна.

Таблица 24

Прямые военные ассигнования федерального бюджета по разделу 02 «Национальная оборона»

Наименование раздела и подразделов	2008 г., млн руб. / то же в ценах 2007 г.	Изменение в 2008 г. по сравнению с 2007 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнований, % / изменение по сравнению с 2007 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2008 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	1 031 558	29 212	14,69	2,48
	868 315	3,48	1,84	-0,05
Вооруженные Силы Российской Федерации	748 934	24 253	10,67	1,80
	630 416	4,00	1,38	-0,03
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	5 045	90	0,07	0,01
	4 246	2,16	0,01	–
Мобилизационная подготовка экономики	3 500	-1 789	0,05	0,01
	2 946	-37,79	-0,02	–
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	559	354	0,01	<0,01
	471	302,43	0,01	–
Ядерно-оружейный комплекс	17 084	2 282	0,24	0,04
	14 380	18,86	0,06	–
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	3 911	-3 372	0,06	0,01
	3 292	-50,60	-0,05	-0,01
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	133 343	-10 518	1,90	0,32
	112 241	-8,57	0,02	-0,05
Другие вопросы в области национальной обороны	119 182	17 914	1,70	0,29
	100 322	21,74	0,44	0,04

Источник: Расчеты ИЭПП.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных ассигнований РФ в федеральном бюджете и их изменение относительно 2007 г. в соответствии с окончательным вариантом федерального бюджета на 2008 г. показаны в *табл. 24* (пересчет в цены 2007 г. выполнен с использованием первой оценки Росстатом индекса-дефлятора ВВП для 2008 г.²²²).

Введенный Бюджетным кодексом с 2008 г. подраздел 0202 «Модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований» в открытой части федерального бюджета отсутствовал, причем, судя по совпадению суммы ассигнований подразделов с ассигнованиями по разделу 02 в целом²²³, не было его и в секретных приложениях.

Военные ассигнования из других разделов российского федерального бюджета приведены в *табл. 25*.

Таблица 25

**Прямые и косвенные военные ассигнования по другим разделам
федерального бюджета**

Наименование подраздела или характера ассигнований	2008 г., млн руб. / то же в ценах 2007 г.	Изменение в 2008 г. по сравнению с 2007 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнования, % / изменение по сравнению с 2007 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2008 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Внутренние войска	54 951	-139	0,78	0,13
	46 255	-0,30	0,07	-0,01
Органы безопасности	146 363	7 246	2,08	0,35
	122 201	6,25	0,31	-
Органы пограничной службы	68 444	686	0,97	0,16
	57 613	1,20	0,10	-0,01
Войска МЧС и гражданская оборона	36 781	5 311	0,52	0,09
	30 960	20,71	0,13	0,01
В разделе 04 «Национальная экономика»				
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	2 604	-725	0,04	0,01
	2 192	-24,86	-0,01	-
Субсидии организациям транспорта, осуществляющим приобретение автотехники для пополнения подвижного состава автоколонн	94	-	<0,01	<0,01
	79	-	-	-
Субсидии на функционирование координационного центра Россия-НАТО	23	-	<0,01	<0,01
	20	-	-	-
Строительство специальных и военных объектов	6 279	-5 125	0,09	0,02
	5 285	-49,23	-0,07	-0,02
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005-2010 годы)»	89	-17	<0,01	<0,01
	75	-18,19	-	-
Секретные расходы	5 408	1 364	0,08	0,01
	4 552	42,81	0,03	-

²²² О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2008 год. М.: Росстат, 3 февраля 2009 г. См.: http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/13vvp30.htm.

²²³ См. данные Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета.

1	2	3	4	5
В разделе 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	1 792	-1 652	0,03	0,00
	1 509	-52,26	-0,02	-0,01
Обеспечение военнослужащих служебным и постоянным жильем	33 808	14 335	0,49	0,09
	29 787	92,77	0,25	0,04
Секретные расходы	8 611	4 737	0,12	0,02
	7 248	188,62	0,08	0,01
В разделе 07 «Образование»				
Расходы Минобороны	35 091	1 568	0,50	0,08
	29 538	5,60	0,07	-
Секретные расходы	8 623	397	0,12	0,02
	7 258	5,78	0,02	-
В разделе 08 «Культура, кинематография, средства массовой информации»				
Расходы Минобороны	2 714	-144	0,04	0,01
	2 285	-5,93	-	-
Секретные расходы	159	-14	<0,01	<0,01
	134	-9,68	-	-
В разделе 09 «Здравоохранение, физическая культура и спорт»				
Расходы Минобороны	25 186	-233	0,36	0,06
	21 200	-1,09	0,03	-
Секретные расходы	9 414	812	0,13	0,02
	7 924	11,41	0,03	-
В разделе 10 «Социальная политика»				
Пенсионное обеспечение Минобороны	96 048	-49 118	1,37	0,23
	80 849	-37,79	-0,62	-0,16
Пенсионное обеспечение ФСБ	15 634	-495	0,22	0,04
	13 160	-3,62	0,01	-
Приобретение жилья уволенным и увольняемым военнослужащим	12 057	-19 232	0,17	0,03
	10 149	-65,46	-0,28	-0,06
Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы	305	-386	<0,01	<0,01
	257	-60,01	-0,01	-
Обеспечение проведения ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца	290	49	<0,01	<0,01
	244	25,25	-	-
Компенсации членам семей погибших военнослужащих	1 453	125	0,02	<0,01
	1 223	11,37	-	-
Пособия и компенсации военнослужащим, приравненным к ним лицам, а также уволенным из их числа	8 088	-1 200	0,12	0,02
	6 808	-14,98	-0,01	-
Секретные расходы	15	-	0,00	0,00
	13	-	-	-
В разделе 11 «Межбюджетные трансферты»				
Дотации бюджетам ЗАТО	9 778	-908	0,14	0,02
	8 230	-9,93	-	-
Поддержка мер по обеспечению сбалансированности бюджетов ЗАТО	1 134	-105	0,02	<0,01
	955	-9,93	-	-
Развитие и поддержка социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО	5 816	-575	0,08	0,01
	4 896	-10,51	-	-
Осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты	1 625	178	0,02	<0,01
	1 368	15,00	-	-
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	1 090	-	0,02	<0,01
	918	-	0,02	-
Переселение граждан из ЗАТО	1 234	-115	0,02	<0,01
	1 039	-9,93	-	-

1	2	3	4	5
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	2 255	53	0,03	0,01
Указ Президента Российской Федерации от 1 августа 2005 года № 887 «О мерах по улучшению материального положения инвалидов вследствие военной травмы»	1 898	2,89	–	–
	670	–	0,01	<0,01
	564	–	0,01	–

Источник: расчеты ИЭПП.

По сравнению с 2007 г. ассигнования на строительство жилья в Минобороны по разделу 02 «Национальная оборона» возросли в реальном выражении на 35%, кроме этого, на 93% возросли ассигнования, получаемые военными за счет раздела 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство». Однако при этом сократились бюджетные средства на жилищные сертификаты (на 65%) и на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих (на 61%), причем ассигнования на последнюю сократились с 8 млрд 270 млн руб. в первой версии бюджета 2008 г. до 4 млрд 63 млн руб. в последней.

Денежное довольствие военнослужащих в 2008 г. повышалось дважды на 9%, при этом ассигнования на военный персонал Минобороны в реальных показателях возросли на 19%. Однако поставленная Президентом РФ В. Путиным в 2005 г. цель – повысить доходы военных в реальном выражении к концу 2008 г. в полтора раза – достигнута не была. С учетом индекса потребительских цен (113,3% в 2008 г.) доходы военных увеличились за три года лишь на 25%.

На боевую подготовку в 2008 г. планировалось выделить 28 млрд 554 млн руб. (прирост 39%), при этом львиная их доля (26 млрд 961 млн руб.), как всегда, приходится на горюче-смазочные материалы (ГСМ). При этом другие составляющие расходов на боевую подготовку решением министра обороны в декабре 2007 г. были увеличены в 4 раза – с 244 млн руб. до 1 млрд 55 млн. Но картина качественно меняется, если учесть, что Главное финансово-экономическое управление Минобороны перед этим проделало обратную операцию, сократив эти же расходы вчетверо²²⁴.

Ассигнования на материально-техническое обеспечение составили 113 млрд 214 млн руб., сократившись по сравнению с 2007 г. на 1%. Несмотря на уверенность разработчиков трехлетнего федерального бюджета, что выделенных ассигнований будет достаточно для ежегодного приобретения не менее 3,2 млн т ГСМ, в 2008 г. их закупки Минобороны не превысили 2,8 млн т, хотя ассигнования на эти цели достигли 57 млрд 204 млн руб. (номинальный прирост 52%). В этой связи прирост среднего налета пилотов российских ВВС за год с 42 до 55 часов, о котором заявил начальник Главного управления боевой подготовки и службы войск ВС РФ²²⁵, не может быть объяснен лишь падением цен на нефтепродукты к концу года.

Хотя 2008 г. был объявлен в Минобороны годом продовольственной службы, ассигнования на продовольственное обеспечение (24 млрд 404 млн руб.) в реальном выражении оказались на 12% меньше, чем в 2007 г. Аналогично отношение российских властей и к вещевому обеспечению, где наблюдается сокращение в реальном выражении на 23%, т.е. по-прежнему старательно выдерживается негативный норматив 60–70% обеспечения потребности Вооруженных Сил в обмундировании.

²²⁴ Ращепкин К. Теперь наступаем по всем направлениям... // Красная звезда. 2008. 5 февраля (№ 18).

²²⁵ Красная звезда. 2008. 11 февраля (№ 23).

Ассигнования на пенсионное обеспечение в Минобороны в 2008 г. по сравнению с 2007 г.²²⁶ в реальном выражении снизились на 3–7% (в зависимости от метода дефлирования – по ИПЦ или по индексу-дефлятору ВВП), что можно рассматривать и как следствие сокращения численности военных пенсионеров в этом ведомстве, – последняя соотвествующая официальная статистика относится к 1 января 2006 г.

Прямые военные ассигнования (*табл. 26*) в российском федеральном бюджете на 2008 г., рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, составили 3,6% ВВП, а с учетом ассигнований, связанных с прошлой военной деятельностью (военные пенсии²²⁷, уничтожение химического оружия и т.п.), – 3,9% ВВП.

Таблица 26

Суммарные показатели военных и связанных с ними ассигнований федерального бюджета

Наименование ассигнований	Сумма ассигнований, млн руб.	Доля ассигнований, % / ее изменение по сравнению с 2007 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2008 г.	в ВВП
Общие прямые военные ассигнования	1 494 049	<u>21,28</u>	<u>3,60</u>
		3,07	0,01
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	1 636 584	<u>23,31</u>	<u>3,94</u>
		2,16	-0,23
Суммарные ассигнования по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	1 860 980	<u>26,50</u>	<u>4,48</u>
		3,32	-0,09

Источник: расчеты ИЭПП.

Исполнение федерального бюджета в 2008 г. в части военных расходов в целом не отличалось от 2007 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 5 млрд 34 млн руб. уже с марта. После чего указанное превышение достигло максимума в ноябре (18 млрд 406 млн руб.) с сокращением к концу года до 12 млрд 643 млн руб.

Хотя источники роста военных расходов невозможно установить из содержания опубликованных Минфином бюджетных росписей²²⁸, вероятно, в первую очередь это остатки ассигнований федерального бюджета 2007 г. на счетах Федерального казначейства (более 7 млрд руб. по разделу «Национальная оборона») и дополнительные доходы Минобороны в 2008 г. от продажи недвижимости, утилизации вооружения и ликвидации химического оружия.

Данные о помесечном исполнении военных и связанных с ними расходов федерального бюджета в 2008 г. представлены в *табл. 27* и на *рис. 40–42*. Очевидно, что тенденция сдвига расходов на последний месяц года стала в 2008 г. еще более выраженной, возможно, в том числе и вследствие аукционов Минфина по размещению свободных средств федерального бюджета. Негативное влияние такого характера финансирования на боеспособность войск, жизнедеятельность военнослужащих и всю военную экономику очевидно.

²²⁶ Без учета суммы, выделенной в 2007 г. Минфину на погашение задолженности перед военными пенсионерами, возникшей в 1995–1998 гг.

²²⁷ До 1998 г. пенсионные расходы Минобороны входили в состав раздела «Национальная оборона».

²²⁸ См. на: http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/budj_rosfp/.

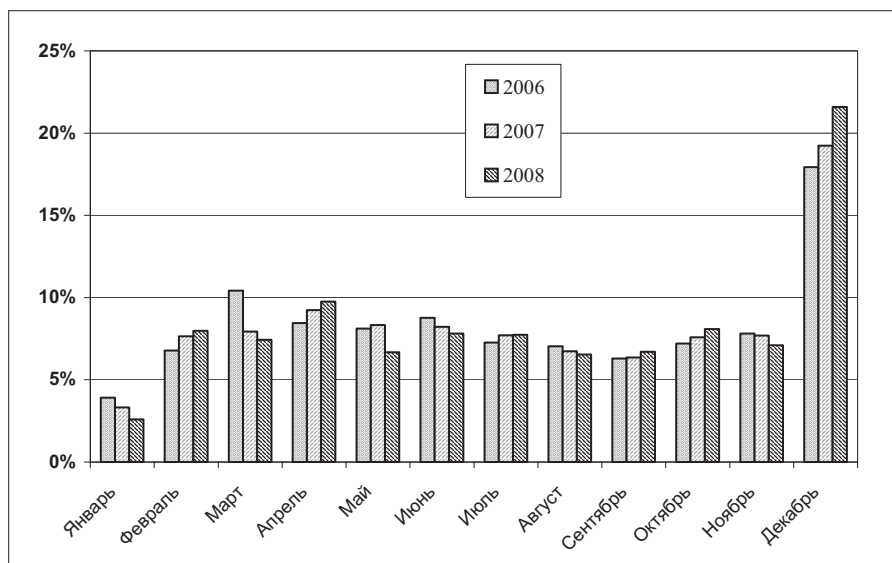
**Помесячное исполнение военных и связанных с ними расходов
федерального бюджета 2008 г., млрд руб.**

Наименование расходов	Предусмотрено ФБ-2008 ²²⁹	ФБ-2008 с изм. ²³⁰	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Экономия (перерасход)
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	958,3	1 031,6	22,5	71,6	77,1	97,4	71,5	72,1	80,5	60,7	60,7	82,2	78,6	261,2	(9,3)
Вооруженные Силы РФ	701,8	748,9	20,0	61,7	57,5	75,5	51,7	60,5	59,8	50,5	51,9	62,5	55,0	166,9	(22,7)
Мобилизационная и внебюджетная подготовка	5,2	5,0	0,0	0,6	0,2	0,2	0,2	1,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	1,0	0,5
Мобилизационная подготовка экономики	3,5	3,5	0,0	0,5	0,7	1,0	1,3	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	(1,2)
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	0,1	0,6	–	–	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Ядерно-оружейный комплекс	17,1	17,1	0,8	–	8,9	1,6	–	–	2,3	0,1	–	0,2	1,6	2,4	–
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	3,1	3,9	0,8	0,1	–	–	–	0,6	0,1	0,1	0,1	–	0,6	0,6	1,2
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	127,8	133,3	0,6	8,2	7,2	14,2	6,9	6,2	9,2	3,9	4,4	4,9	5,7	50,6	3,7
Другие вопросы в области национальной обороны	99,7	119,2	0,2	0,6	2,6	4,9	11,3	3,4	8,7	5,9	4,1	14,2	15,2	39,2	9,1
НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	772,2	829,4	27,9	53,8	62,1	66,9	61,6	68,8	66,0	60,3	65,9	71,1	75,9	137,0	(6,1)
Внутренние войска	51,6	55,0	1,3	2,5	3,8	4,0	4,4	4,8	4,5	4,1	4,7	4,4	5,1	10,4	0,2
Органы безопасности	137,4	146,4	5,1	9,4	11,0	11,2	10,4	11,9	12,3	10,3	10,2	12,8	13,3	26,2	(1,3)
Органы пограничной службы	65,1	68,4	1,7	4,2	4,2	4,8	4,9	5,1	5,7	5,0	4,6	6,3	5,0	11,9	3,5
Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	45,0	47,8	1,6	2,2	5,2	5,0	3,3	3,1	3,5	3,1	3,6	3,8	3,9	10,2	(2,1)
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	6,7	6,7	0,2	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,4	0,5	0,6	0,6	1,6	(0,2)
Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	4,8	5,9	0,2	0,2	0,2	0,8	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	1,1	0,5	1,0

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.

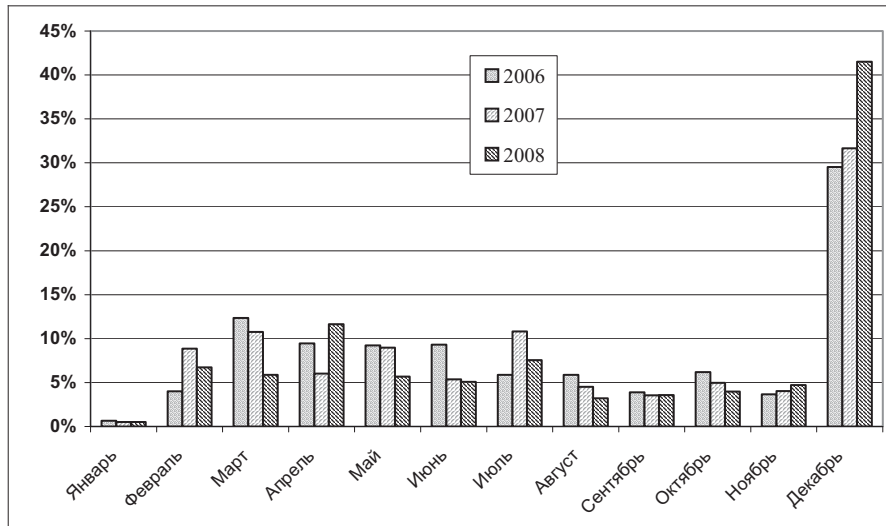
²²⁹ О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов: Федер. закон № 198-ФЗ, принят Госдумой 6 июля 2007 г.

²³⁰ О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»: Федер. закон № 193-ФЗ, принят Госдумой 23 октября 2008 г.



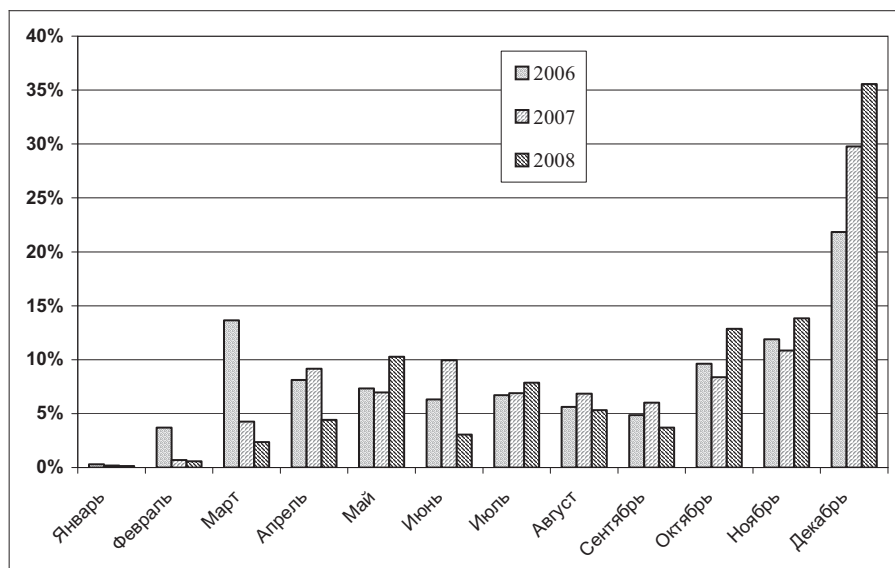
Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Федерального казначейства.

Рис. 40. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0201 «Вооруженные Силы Российской Федерации» в 2006–2008 гг.



Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Федерального казначейства.

Рис. 41. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0207 «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2006–2008 гг.



Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Федерального казначейства.

Рис. 42. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0208 «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2006–2008 гг.

Таблица 28

Военные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2003–2008 гг. (в млн руб.)*

Наименование подраздела классификации расходов	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Вооруженные Силы Российской Федерации	–	–	–	3,5	0,5	0,3
Модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований	–	–	–	0,1	0,3	0,3
Мобилизационная и вневоинсковая подготовка	13,1	–	65,6	899,3	1 351,9	1 797,9
Мобилизационная подготовка экономики**	13,2	–	65,6	808,6	1 245,6	1 702,2
Другие вопросы в области национальной обороны	449,7	532,4	485,4	708,3	861,2	1 137,2
Внутренние войска	405,6	500,6	468,6	692,8	840,9	1 063,9
Органы безопасности	–	–	109,6	32,8	5,5	0,7
Органы пограничной службы	–	–	97,5	32,1	5,7	0,5
Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	14,6	12,4	9,9	3,5	1,0	0,3
	12,7	12,2	9,9	1,4	1,0	0,3
	3,7	6,7	0,3	16,5	0,1	0,0
	2,1	6,5	0,3	16,5	0,1	0,0
	–	–	0,1	–	–	–
	6 511,0	7 968,2	11 184,6	15 636,4	19 118,4	23 895,8
	6 244,1	7 281,3	10 958,9	14 367,0	18 292,6	21 456,7

*Числитель – ассигновано, знаменатель – фактически исполнено.

** До 2005 г. подраздел не входил в раздел «Национальная оборона».

Источник: Федеральное казначейство.

Анализ отчетов Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета РФ показал, что военные расходы правительств субъектов Федерации, ранее практически отсутствовавшие и вследствие этого не учитывавшиеся, стали вполне сопоставимыми с расходами центрального правительства по ряду подразделов классификации, а с 2005 г. появились и в разделе «Национальная оборона» (см. *табл. 28*), не превысив, впрочем, 0,3% от суммарных военных расходов федерального правительства.

Представленные в *табл. 29* результаты 10-летнего статистического наблюдения за российскими военными расходами в период 1999–2008 гг. (во избежание двойного счета) не включают данные, приведенные в *табл. 28*, поскольку пока нет ясности с источниками финансирования указанных там военных расходов субъектов Федерации (в отношении доли трансфертов из федерального бюджета). Кроме того, оценивая динамику суммарных военных расходов России за период наблюдения, следует учитывать, что изначально в основу системы их расчета был положен подход, опирающийся на формальную связь расходов военной организации с военными задачами и целями деятельности. В этой связи прямое международное сопоставление такой статистики с военными расходами стран НАТО не всегда возможно, так как с 2004 г. большинство их причисляют к военным только те органы, которые со своими подготовкой и вооружением могут принимать непосредственное участие в боевых действиях и соответственно расходы на органы безопасности типа российской ФСБ к военным не относят.

Таблица 29

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 1999–2008 гг.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
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
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	578,4	686,1	839,1	1 031,6
выведены в другие разделы бюджетной классификации ^б	–	–	–	–	–	–	44,3	77,7	91,3	121,0
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	622,6	763,9	930,4	1 152,5
Военные расходы, по данным ООН ^в	–	202,6	294,4	325,9	447,0	499,0	665,0	822,1	850,2	–
Общие прямые военные ассигнования ^г	128,9	270,4	283,4	357,7	464,2	552,7	770,3	1 003,9	1 214,4	1 494,0
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	1 636,6
2. В реальном выражении (в ценах 2008 г.)^е, млрд руб.										
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 012,2	1 093,0	1 050,6	987,3	997,4	1 007,3	1 093,5	1 032,1	1 039,9	1 040,8
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	820,5	1 194,0	910,6	949,8	995,2	1 001,2	1 088,2	1 038,7	1 048,9	1 031,6
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	83,3	117,7	114,1	121,0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
в сравнимой бюджетной классификации	820,5	1 194,0	910,6	949,8	995,2	1 001,2	1 171,5	1 156,3	1 163,0	1 152,5
Военные расходы, по данным ООН	–	1 155,2	1 248,8	1 089,4	1 253,4	1 168,9	1 251,2	1 244,4	1 062,8	–
Общие прямые военные ассигнования	1 128,7	1 1541,7	1 202,1	1 195,4	1 301,7	1 294,6	1 449,4	1 519,7	1 518,0	1 494,0
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1 261,0	1 736,7	1 397,9	1 538,0	1 688,8	1 496,5	1 609,0	1 650,6	1 719,4	1 636,6
3. В реальном выражении (в ценах 1999 г.), млрд руб.										
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	115,6	124,8	120,0	112,8	113,9	115,0	124,9	117,9	118,8	118,9
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	136,4	104,0	108,5	113,7	114,3	124,3	118,6	119,8	117,8
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	9,5	13,4	13,0	13,8
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	136,4	104,0	108,5	113,7	114,3	133,8	132,1	132,8	131,6
Военные расходы, по данным ООН	–	131,9	142,6	124,4	143,1	133,5	142,9	142,1	121,4	–
Общие прямые военные ассигнования	128,9	176,1	137,3	136,5	148,7	147,9	165,5	173,6	173,4	171,0
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	144,0	198,3	159,6	175,6	192,9	170,9	183,8	188,5	196,4	187,2
4. Военное обременение экономики, % ВВП										
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,40	2,62	2,77	2,73	2,69	2,52	2,69	2,53	2,51	2,51
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,62	2,68	2,51	2,67	2,55	2,53	2,48
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	0,20	0,29	0,28	0,29
в сравнимой бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,62	2,68	2,51	2,88	2,84	2,81	2,77
Военные расходы, по данным ООН	–	2,77	3,29	3,01	3,38	2,93	3,07	3,06	2,57	–
Общие прямые военные ассигнования	2,67	3,70	3,17	3,30	3,51	3,24	3,56	3,73	3,67	3,60
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2,99	4,17	3,69	4,25	4,55	3,75	3,95	4,05	4,15	3,94
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	48,2	54,2	62,8
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	45,4	48,5	54,6	62,3
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	3,5	5,5	5,9	7,3
в сравнимой бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	48,9	54,0	60,6	69,6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Военные расходы, по данным ООН	–	28,3	35,9	35,2	42,9	42,0	52,2	58,1	55,4	–
Общие прямые военные ассигнования	24,4	37,8	34,6	38,6	44,6	46,5	60,5	71,0	79,1	90,2
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	77,1	89,6	98,8
Справочно										
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	172,5	137,6	116,5	115,5	114,0	120,1	119,2	115,8	113,5	118,8
Дефлятор расходов на конечное потребление государственного управления ^ж , % к предыдущему году	138,5	153,6	134,4	126,9	119,2	119,7	124,5	124,3	121,1	125,0
Паритет покупательной способности ^з , руб./долл.	5,29	7,15	8,19	9,27	10,41	11,89	12,74	14,14	15,36	16,57

^а Для 2008 г. – предварительные данные Федерального казначейства об исполнении федерального и консолидированного бюджетов.

^б Суммарно расходы Минобороны и секретные расходы по разделам 04–09 и 11 федеральных бюджетов 2005–2008 гг.

^в За 1999 г. Правительством РФ в ООН не были представлены, за 2008 г. – будут представлены в 2009 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 при помощи дефлятора расходов на конечное потребление государственного управления.

^ж Для 2008 г. – оценка ИЭПП.

^з Для 2006–2008 гг. – линейный тренд значений предыдущих лет (оценка ИЭПП).

Источники: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 1999–2008 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 1999–2007 гг.; Национальные счета России в 1997–2007 гг.: Стат. сб./ Росстат. М., 2005–2008; Объективная информация по военным вопросам, включая транспарентность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2001–2008 гг.; Росстат; Федеральное казначейство.

5.8.6. Тенденции и перспективы развития военной организации России

В силу ряда обстоятельств, из которых наиболее весомыми стали военные действия августа 2008 г. в Южной Осетии и Абхазии, замыслы давно назревшей военной реформы наконец-то начали воплощаться. Однакостораживает не столько противодействие реакционеров или отстранение от принятия управленческих решений членов Федерального Собрания РФ, сколько отсутствие поддержки реформаторов основной массой военнослужащих и обществом, поскольку замыслы готовились келейно, решения принимались без обсуждений и обоснований, а поэтому ошибки вскрываются только на стадии реализации. Повторяется ситуация, через которую прошла Россия при «монетизации льгот».

Не менее пагубным фактором может стать и коррупция, которая как общероссийское зло характерна также и для военной организации. Ситуация обострилась в 2008 г., что отчасти объясняется предстоящим массовым увольнением офицеров и прапорщиков с так называемых «хлебных» должностей.

Нужны законодательные действия. Первоочередным по актуальности является в настоящее время предложение об изменении формулировки статьи 34 «О воинской обязанности и военной службе» с целью отмены возможности принуждения солдат, прохо-

дящих службу по призыву, подписывать контракт после 6 месяцев этой службы. Нахождение военнослужащего в казарме, вне рамок нормального поля гражданских прав, чревато большим количеством правонарушений. Соответствующие предложения по изменению закона, подготовленные совместно с правозащитными организациями РФ, переданы Уполномоченному по правам человека в РФ для продвижения их по официальным каналам.

2009 г. должен стать первым годом выполнения новой ФЦП по совершенствованию системы комплектования военной организации РФ. Однако, как показал анализ этой программы, она утверждена в таком виде, который не только не способствует совершенствованию нынешней системы, но и усугубляет ее дефекты, а в конечном итоге препятствует намерениям перевести все регулярные войска в категорию воинских частей постоянной боевой готовности и несущих боевое дежурство. Полагаясь на здравую реакцию боевых офицеров ВС РФ, которым предстоит командовать такими войсками, можно надеяться на скорую корректировку этой ФЦП, поскольку она выгодна только криминальным структурам, наживающимся на недостатках системы комплектования армии и страхе граждан перед военной службой.

Иное развитие событий может привести страну в 2009 г. или в ближайшие годы к социальному взрыву. К недовольству призывников, лиц, служащих по призыву при нынешних условиях этой службы, и лиц, принуждаемых к подписанию контракта, добавится недовольство увольняемых офицеров. Еще более негативным может оказаться недовольство офицеров, которых оставят в рядах ВС РФ, но не обеспечат заявленными сейчас, привлекательными условиями службы: высоким денежным довольствием и гарантированным жильем. Предложенный без должного обсуждения порядок «выделения» из офицерской среды «лучших» и поразительно высокого премиального вознаграждения только их представляется весьма сомнительным, ведущим к росту недовольства и разложению офицерского сообщества. Руководство страны сейчас, судя по выступлениям президента и премьер-министра, в большей степени обеспокоено развитием вооружений, чем военно-кадровыми проблемами. Потребности в новом оружии несомненны, но без решения вопроса о том, в чьи руки попадет новейшее оружие, его производство и поставки в войска могут не дать должного приращения боеспособности.

Остаются в силе и другие, ранее высказывавшиеся предложения:

1. По-прежнему необходима открытая для общества оценка результатов завершившейся ФЦП и, главное, основных параметров новой ФЦП. Эта программа затрагивает интересы не только военной организации и государства. Проблема комплектования военной организации имеет прежде всего общественную значимость, поскольку затрагивает интересы подавляющего большинства граждан РФ и влияет на все сектора экономики. Необходимо законодательное установление единственного для мирного времени предназначения военной службы по призыву в мирное время – только для получения военно-учетной специальности, необходимой для дальнейшей службы в регулярных войсках и для пребывания в составе военно-обученного ресурса (резерва),

2. Отметим, что предложения, содержащиеся в прошлогоднем обзоре ИЭПП, о необходимости увеличения денежного довольствия офицеров регулярных войск и сокращения их общей численности главным образом в тех воинских частях, которые не входят в категорию постоянной готовности и не заняты боевым дежурством, – реализуются. Но, повышая уровень денежного довольствия офицеров, необходимы такие же

действия в отношении сержантов и даже солдат (матросов). Иначе никаких успехов на рынке труда у военной организации РФ не будет, и требуемого качества контрактников – тоже. Надежды на то, что экономический кризис может увеличить количество безработных и снизить среднюю заработную плату по стране и что это может привлечь молодых, здоровых, дееспособных людей в армию весьма сомнительны. Если и будет положительный сдвиг, то временный.

3. Поскольку военные действия в Южной Осетии и Абхазии выявили многие недостатки в оснащении наших войск, поскольку потребовалась корректировка Государственной программы вооружения и Гособоронзаказа, актуален вневедомственный контроль над этой сферой военной экономики.

4. В отношении решения бюджетных проблем положительных изменений в 2008 г. не произошло, а негативные только усилились.

Необходимо согласование бюджетной классификации РФ с миссией, целями и задачами деятельности военной организации РФ, необходима четкая взаимосвязь между показателями, характеризующими эту деятельность, и суммами средств, расходуемых на их осуществление.

Засекреченность военных расходов РФ в 2008 г. не снизилась, а только возросла. А значит, коррупциогенный дефект российской бюджетной системы будет и дальше оказывать негативное воздействие не только на военную экономику РФ, но и на всю экономику страны.

5. Ситуацию явно усугубил мировой финансово-экономический кризис. Последствия мирового экономического кризиса для военной экономики России могут быть различными: от повышения финансовой дисциплины, реальной оптимизации управления, пресечения коррупции и хищений, роста благосостояния военнослужащих, которые останутся на службе, укрепления обороноспособности страны до секвестра бюджета, отказа от обещаний, данных военнослужащим, снижения боеспособности войск. В этих условиях гражданский (общественный) контроль над военной организацией и военной экономикой является действенным способом выхода из кризиса с минимальными потерями для обороноспособности страны.

5.9. Муниципальная реформа – обманутые ожидания

5.9.1. Общая характеристика ситуации с муниципальной реформой в 2008 г.

2008 год стал последним годом переходного периода муниципальной реформы, установленного Федеральным законом от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ. Изначально предполагалось, что новая система организации местного самоуправления, предусмотренная Федеральным законом от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», начнет действовать с 1 января 2006 г. Однако в ходе подготовки к реализации закона возникли различные трудности, связанные как со сжатыми сроками проведения масштабных преобразований в муниципальной сфере, так и с серьезными концептуальными пороками предусмотренной в ходе реформы трансформации системы регулирования местного самоуправления. Кроме того, в реализации реформы не были заинтересованы региональные власти, которые активно лоббировали откладывание сроков ее проведения.

За время переходного периода достаточно четко выявились основные проблемы муниципальной реформы, а также возможные пути смягчения возникающих сложностей и противоречий. Стало ясно, что основополагающие недостатки реформы не могут быть преодолены просто с течением времени и требуют достаточно серьезной корректировки ее дизайна. С этой точки зрения именно завершающий год переходного периода мог бы стать временем подведения итогов, а также внесения ряда существенных поправок в муниципальное законодательство исходя из уроков предшествующих трех лет. Именно с этим были связаны ожидания муниципального и экспертного сообщества от развития ситуации в 2008 г. Однако этим ожиданиям не суждено было сбыться.

Не было широкой общественной дискуссии об итогах и уроках переходного периода муниципальной реформы, о готовности страны к полномасштабному внедрению муниципальной реформы. Обсуждения в отдельных научных и общественных организациях носили единичный характер и явно не вызвали интерес со стороны органов власти и лиц, принимающих решения. На этом фоне выделялась серия исследований и обсуждений проблематики местного самоуправления Институтом современного развития, по результатам которой был подготовлен доклад «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. и пути совершенствования». В рамках доклада действительно удалось обобщить имеющиеся в экспертном сообществе представления о возможных путях эволюции муниципальной реформы и ее нормативно-правового регулирования. При всей своей дискуссионности он мог бы послужить базой для определения дальнейших направлений совершенствования законодательства в сфере муниципального регулирования. Но все эти наработки остались невостребованными.

Не было сделано никаких реальных попыток решить наиболее острые проблемы муниципальной реформы, к которым в первую очередь относятся финансовые вопросы, хотя эти вопросы обсуждались в публичном пространстве неоднократно, в том числе на достаточно высоком уровне. Так, 3 июля 2008 г. состоялось расширенное заседание Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы РФ, посвященное проблемам финансового обеспечения муниципальных образований и путям их решения на основе повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления. Дискуссии на Совете носили принципиальный характер и фактически обозначили концептуальные развилки в организации финансирования муниципальных образований: нужно ли исходить из регулирования расходов муниципальных образований, которые должны так или иначе обеспечиваться доходами, либо из регулирования доходов местных бюджетов, в рамках которых муниципальные образования сами должны организовывать решение вопросов местного значения в меру наличия финансовых средств. Рекомендации Совета содержали уже гораздо более компромиссные и обтекаемые формулировки, тем не менее предлагали ряд серьезных финансовых мер. Среди них – отмена федеральных льгот по региональным и местным налогам, закрепление за муниципальными образованиями дополнительных доходных источников. Аналогичные предложения по скорейшему введению налога на недвижимость, отмене налоговых льгот для федеральных структур ранее высказывались министром регионального развития Д. Козаком. Но ни одно из предложенных решений так и не было принято.

Не была определена судьба тех положений, также касающихся финансирования муниципальных образований, которые были установлены на переходный период, но во многом носили концептуальный характер. Наиболее принципиальным вопросом была

судьба поправок, предусматривающих возможность устанавливать муниципальным образованиям дополнительные нормативы в счет финансовой помощи не только от подоходного, но и от любых зачисляемых в региональный бюджет налогов по согласованию с органами местного самоуправления, а также право региона заменять дополнительными нормативами не только подушевые дотации, но и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. В регионах этот инструмент оказался востребованным. Из 53 субъектов Федерации, установивших в 2008 г. дополнительные нормативы налоговых отчислений муниципальным образованиям, в большинстве нормативы были введены в счет не только подушевых дотаций, но и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Двенадцать регионов воспользовались правом устанавливать отчисления не только от подоходного, но и от других видов налогов. На Совете по местному самоуправлению при председателе Государственной Думы РФ предлагалось продлить действие поправок за рамки переходного периода, предусмотрев возможность установления дополнительных нормативов на срок до трех лет и более. Это могло бы стать одним из действенных инструментов повышения самостоятельности муниципальных образований. Но никаких решений по данному вопросу принято не было. С завершением переходного периода эти поправки автоматически перестали действовать.

Не было внесено никаких принципиальных изменений и в разграничение полномочий между различными уровнями власти, в том числе с целью ограничения возможностей передачи полномочий от муниципальных районов поселениям. Хотя в течение года обсуждался вопрос об ограничении масштабов подобной передачи путем установления перечня вопросов местного значения, по которым поселения не имеют права передавать полномочия на районный уровень.

Подобное бездействие в решении актуальных проблем местного самоуправления сопровождалось все более активными мерами по включению органов местного самоуправления в «вертикаль власти». Серьезный шаг в этом направлении был сделан в конце января 2009 г., когда в Государственную Думу был внесен президентский законопроект, предусматривающий введение нового правового института удаления главы муниципального образования в отставку во внесудебном порядке. При этом необходимо учитывать, что на настоящий момент уже существует институт отрешения от должности главы муниципального образования в качестве меры его ответственности перед государством, процедура которого предусматривает судебный порядок рассмотрения. Принципиальной особенностью законопроекта является то, что инициатива «удаления в отставку» может принадлежать как группе депутатов представительного органа муниципального образования (не менее трети от их общего числа), так и высшему должностному лицу субъекта Федерации – губернатору. Для принятия решения нужно одобрение не менее 2/3 депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования. Выявление мнения населения по данному вопросу не предусмотрено даже в том случае, когда глава муниципального образования избран на всеобщих выборах. Если решение не принято, то вопрос может быть повторно внесен на рассмотрение депутатов не ранее чем через месяц.

Внесение подобного законопроекта существенно меняет ситуацию в сфере регулирования местного самоуправления. С момента перехода к фактическому назначению губернаторов противоречие между источниками легитимности власти на региональном и муниципальном уровнях, где в определенной мере сохранялись всеобщие выборы глав

муниципальных образований, порождало постоянное стремление распространить аналогичные региональным подходы на муниципалитеты либо обеспечить полное подчинение муниципальных властей назначаемым главам регионов. На всем протяжении муниципальной реформы регулярно выносились на обсуждение поправки, предусматривающие еще большее ограничение местной автономии и дальнейшую концентрацию власти на региональном уровне. Инструменты предлагались разные – например, перераспределение ключевых полномочий в пользу субъектов Федерации либо существенное ограничение федеральных гарантий местного самоуправления применительно к региональным столицам. Однако до последнего времени значительную часть подобных инициатив при активном участии экспертного сообщества удавалось нейтрализовать.

Не стала исключением и подготовка последнего из принятых законодательных актов в сфере муниципальной реформы – Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В одном из промежуточных вариантов законопроекта появились статьи, предусматривающие право высшего должностного лица субъекта Федерации выдвигать инициативу по отзыву главы муниципального образования. И хотя внесенные в тот момент предложения предусматривали учет мнения населения при решении данного вопроса, они вызвали вполне ожидаемую возмущенную реакцию экспертного сообщества и достаточно быстро были исключены из текста обсуждаемого закона. Но буквально через месяц после его принятия они оказались внесенными уже в качестве президентского законопроекта, причем в более жестком варианте.

Вызывает недоумение момент внесения подобных предложений. Разгар экономического кризиса – явно неподходящее время для резких изменений баланса власти, чреватых дезорганизацией деятельности тех самых структур, которые обеспечивают предоставление базовых услуг населению. Представление о том, что, если сформулированы критерии «удаления в отставку», это предотвратит разрушительные противостояния между региональной и муниципальной властями, является иллюзией. У региональной власти достаточно много рычагов для того, чтобы при наличии соответствующего интереса спровоцировать возникновение острой ситуации в муниципальном образовании, опираясь на которую затем можно будет «удалить» его главу. При этом уже появившиеся отклики на президентскую инициативу показывают, что региональные власти вполне готовы испробовать данный механизм на практике²³¹.

Значимым фактором может стать и реакция населения. Результаты многих социологических опросов показывают, что в России оценка власти напрямую связана с ситуацией в жизни людей: хорошо жить – хорошая власть, плохо жить – и власть становится плохой. Соответственно в условиях кризиса негативная оценка власти будет возрастать независимо от ее реальных действий либо возможности повлиять на причины кризисных явлений. Появление именно в этот момент механизма «удаления в отставку», скорее все-

²³¹ Приведем один из подобных откликов с сайта Chelyabinsk.ru: «Мотивы действия президента понятны и легко объяснимы. Безобразия, творимые не местах градоначальниками и их подчиненными, давно стали притчей во языцех, и федеральный центр готовится положить этой вакханалии конец в виде кнута, который при случае легко будет можно использовать... Мэр города – избранное должностное лицо, и отстранить его своим решением губернатор не может. Погрозить пальцем, ругнуть в сердцах, лишить финансовых преференций – может, а вот оперативно поменять руководителя муниципалитета – нет... Сколько бы вопросов внутриобластной политики разрешилось бы в мгновение ока, если бы поправки к закону о местном самоуправлении стали бы действовать еще «вчера»...»

го, приведет к тому, что общее недовольство жизнью в условиях кризиса станет выплескиваться в требования смены муниципальной власти, что может вызвать еще большую дестабилизацию на местах.

В то же время очевидно, что предложенные новации затронут не только муниципальный уровень, но могут повлиять на политическую жизнь страны в целом. В частности, стать «эффективным» рычагом решения конфликтов между губернатором и мэром. Насколько радикально президентский законопроект, который с большой вероятностью будет принят, изменит реальные условия функционирования местной власти, может показать только практика. Уже сейчас давление на местное самоуправление осуществляется в достаточно широких масштабах, причем в рамках формальных институтов взаимодействия между не только различными уровнями власти, но и неформальными инструментами. Но в любом случае можно констатировать, что, не решая реально назревшие проблемы местного самоуправления, федеральная власть инициирует решения, направленные в первую очередь на усиление регулирования и подконтрольности избранных руководителей муниципальных образований, стремясь включить в вертикальные связи все уровни власти, в том числе муниципальную. Последние законодательные инициативы демонстрируют, что завершением переходного периода фактически стала дестройка вертикали власти до муниципального уровня.

5.9.2. Обзор изменения законодательства

Как уже отмечалось выше, существенных изменений в нормативно-правовое регулирование местного самоуправления в 2008 г. внесено не было. Поскольку никакие поправки в положения законодательства о переходном периоде муниципальной реформы не вносились, полномасштабная реализация муниципальной реформы на всей территории страны начинается с 1 января 2009 г. Единственное исключение установлено Федеральным законом от 24 ноября 2008 г. № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике». В соответствии с данным законом переходный период на этих территориях продлен до 1 января 2010 г. Это связано с нерешенностью ряда вопросов по установлению границ между северокавказскими республиками.

Поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вносились в течение 2008 г. шесть раз. Наиболее существенные изменения содержались в двух нормативных актах, принятых в конце года: в Федеральном законе от 25 ноября 2008 г. № 222-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием организации местного самоуправления» и в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Но большинство поправок и в этих законодательных актах не носило принципиального характера. Из наиболее важных можно выделить следующие.

Во-первых, поправками было предусмотрено «субделегирование» на муниципальный уровень полномочий, переданных региону с федерального уровня, что стало возможно в сферах иммунопрофилактики инфекционных заболеваний, обязательного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств, а также различных мер социальной поддержки. Необходимость введения института субделегирования еще раз продемонстрировала ограничения, связанные с жесткой схемой разгра-

ничения полномочий, вынуждающей конструировать сложные механизмы их делегирования с уровня на уровень. Сомнения в эффективности данного механизма связаны и с тем, что в нем заложена опасность дальнейшего роста объема исполнения делегированных полномочий в деятельности органов местного самоуправления, который уже сейчас достигает критических величин.

Во-вторых, был восстановлен такой негативно оцениваемый муниципальным и экспертным сообществом инструмент регулирования, как установление с федерального уровня предельных тарифов на электрическую и тепловую энергию. Первоначально данный механизм, существенно ограничивающий самостоятельность субъектов Федерации и муниципальных образований в тарифном регулировании, был введен с целью борьбы с инфляцией, но уже тогда рассматривался как далеко не очевидная мера по решению этой задачи. Однако в любом случае предусматривалось, что с 2009 г. он прекращает свое действие. Вместо этого внесенными в законодательство поправками соответствующий инструментарий был закреплен как постоянно действующий. Очевидно, что подобное решение осложняет исполнение муниципальных полномочий в сфере жилищно-коммунального комплекса, препятствует развитию рынка операторов коммунальной инфраструктуры, не позволяет во всех регионах завершить переход на полное покрытие расходов на услуги ЖКХ за счет населения, накладывает на субъекты Федерации и муниципальные образования дополнительные обязательства по бюджетному финансированию коммунальной сферы. Может обсуждаться необходимость временного продления действия данных мер на период экономического кризиса, однако их закрепление на постоянной основе не имеет никакого внятного обоснования.

В-третьих, было модифицировано регулирование финансирования полномочий, переданных по соглашению между поселениями и муниципальными районами. Ранее в законодательстве однозначно указывалось, что переданные полномочия финансируются за счет перечислений из бюджета того муниципального образования, которое передает полномочие. На практике это положение в массовом порядке нарушалось, по факту финансирование значительной части полномочий, переданных от поселений муниципальным районам, осуществлялось за счет средств районного бюджета. Принятыми поправками установлено, что для осуществления переданных полномочий органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства. Данное решение не поддается однозначной оценке. С одной стороны, оно унифицирует регулирование финансирования полномочий, переданных с государственного и муниципального уровня, и приближает регулирование к реальной практике передачи полномочий. С другой стороны, в новых условиях еще более облегчается централизация полномочий и финансов на районном уровне и ущемление прав поселений. Используя свои прерогативы по распределению финансовой помощи поселениям, органы местного самоуправления муниципального района могут изначально максимально централизовать финансовые ресурсы, а затем вынудить поселения передать значительный объем полномочий, на законных основаниях финансируя их из собственного бюджета.

Кроме того, вышеупомянутыми законами внесены изменения в достаточно широкий спектр функционирования местного самоуправления, в частности:

- уточнено регулирование территориальной организации местного самоуправления, прежде всего в части создания вновь образованных муниципальных образований;

- применительно к внутригородским муниципальным образованиям городов федерального значения стало возможно (как и для сельских поселений) совмещение главой муниципального образования постов руководителя представительного органа и главы администрации;
- внесены изменения в перечни вопросов местного значения муниципальных образований; в частности, за городскими округами закреплено «осуществление муниципального лесного контроля и надзора»;
- прояснен вопрос о полномочии по содержанию и эксплуатации скотомогильников (биотермических ям), которое в отсутствие четкого регулирования часто необоснованно закреплялось за муниципальными образованиями; оно отнесено к компетенции субъектов Федерации;
- внесены изменения в перечни прав муниципальных образований: все муниципальные образования получили право на «создание условий для развития туризма», за муниципальными районами закреплено право на «осуществление функций учредителя муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 г.», которое ранее было закреплено только за городскими округами в более общей форме: «создание муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования», и т.п.;
- в отраслевом законодательстве детализирована характеристика отдельных прав и полномочий муниципальных образований: применительно к нотариальным действиям, полномочиям в сфере физической культуры и спорта и т.п.;
- продлены до 1 января 2012 г. сроки реализации ряда положений муниципальной реформы, а именно сроки описания границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства, а также сроки разграничения имущества между различными уровнями власти и приватизации, отчуждения или репрофилирования непрофильного имущества муниципальных образований.

Несмотря на важность многих вопросов из данного перечня, их детальное рассмотрение не представляется необходимым, поскольку они регулируют достаточно частные вопросы и не оказывают существенного воздействия на концептуальные вопросы проведения муниципальной реформы.

Еще одним элементом развития системы регулирования местного самоуправления в 2008 г. стало принятие нормативных актов по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления. Соответствующие положения на эту тему появились в Федеральном законе № 131-ФЗ в октябре 2007 г. (ст. 18.1). В апреле 2008 г. был принят Указ Президента Российской Федерации № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», в сентябре – Распоряжение Правительства РФ № 1313-р, утверждавшее предусмотренные Указом документы, регулирующие некоторые содержательные аспекты и организацию процесса оценки.

По аналогии с оценкой эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации в данном Указе установлен перечень показателей для оценки эффективности, включающий финансовые показатели, показатели результативности, а также показатели продвижения институциональных реформ. Всего содержащийся в Ука-

зе перечень содержит 30 показателей, однако часть из них представляет собой фактически несколько направлений оценки. Например, в качестве единого показателя рассматривается «число случаев смерти лиц в возрасте до 65 лет, в т.ч. на дому – всего, в том числе от инфаркта миокарда, от инсульта; в первые сутки в стационаре – всего, в том числе от инфаркта миокарда, от инсульта» либо «удовлетворенность населения: медицинской помощью; качеством дошкольного образования, общего образования и дополнительного образования детей; деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района), в том числе их информационной открытостью». Учитывая столь сложную композицию ряда индикаторов, фактически включающую набор отдельных показателей, общее число предусмотренных к оценке параметров в Указе реально более чем в 2 раза выше 30.

Кроме того, в Указе предусматривается утверждение Правительством РФ перечня дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов. Подобный перечень содержится в Распоряжении Правительства РФ № 1313-р и фактически (за счет сложносоставных показателей) содержит более 60 показателей, хотя формально их только 31. Однако и это еще не предел. Число показателей может быть увеличено, поскольку в Указе органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется устанавливать свой перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по вопросам организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц. Столь значительное число включаемых в оценку показателей делает ее трудоемкой и недостаточно прозрачной для пользователей (в т.ч. для населения), а также усиливает возможности субъективной интерпретации получаемых результатов.

Позитивной характеристикой предлагаемой системы оценки можно считать то, что установленный перечень показателей достаточно четко вписывается в объем полномочий органов местного самоуправления. Но в первую очередь это можно сказать о перечне показателей из Указа Президента РФ. В распоряжении правительства это достоинство несколько размывается, наиболее яркий пример – включение в оценку такого показателя, как «доля фактически используемых сельскохозяйственных угодий в общей площади сельскохозяйственных угодий муниципального района». Очевидно, что данный показатель вряд ли может считаться хоть сколько-нибудь адекватным измерителем исполнения такого в целом весьма спорного вопроса местного значения, как «создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия».

В то же время предлагаемой системе оценки присущи существенные недостатки, во многом имманентные используемому методологическому подходу к централизованной оценке эффективности органов власти в целом:

- значения части показателей во многом зависят не от усилий органов местного самоуправления, а от объективной ситуации, сложившейся в муниципальном образовании (это касается показателей смертности, развития малого предпринимательства, объема жилищного строительства и т.п.);

- значения части показателей зависят от политики, проводимой на региональном, а не на муниципальном уровне (доля муниципальных образовательных учреждений, переведенных на нормативное подушевое финансирование; доля муниципальных медицинских учреждений, применяющих медико-экономические стандарты, и т.п.);
- значения части показателей отражают (или, во всяком случае, должны отражать) деятельность не местных властей, а бизнеса (уровень собираемости платежей за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги и ряд других показателей в сфере ЖКХ), включение их в механизм оценки может не способствовать, а препятствовать проведению институциональных реформ;
- не ясен механизм обеспечения объективности измерения ряда показателей (удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, организованных органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов; удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом; показатели удовлетворенности предоставляемыми услугами населения; показатели, характеризующие сроки принятия решений органами местного самоуправления, и т.п.).

Наряду с перечнем дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Распоряжение Правительства РФ № 1313-р содержит также типовую форму доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов, методику мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, а также методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и(или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. В целом подходы, содержащиеся в данных документах, дублируют определенные для оценки эффективности деятельности исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом если методика мониторинга достаточно детально регулирует деятельность региональной власти в данной сфере, то основные аспекты выделения грантов (включая перечень сфер деятельности органов местного самоуправления, включаемых в оценку) остаются на усмотрение субъекта Федерации.

Важнейшей негативной характеристикой дизайна оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления является то, что она предполагает установление фактической подотчетности органов местного самоуправления органам власти субъекта Федерации. Главы местных администраций муниципальных районов и городских округов должны представлять доклады, содержащие отчетные и планируемые значения показателей оценки эффективности, на региональный уровень. Региональные органы власти могут по собственному выбору определять дополнительные показатели оценки эффективности, а также целевые значения показателей для расчета неэффективных расходов; устанавливать алгоритм оценки, в соответствии с которым выделяются гранты муниципальным районам и городским округам. Этот инструмент централизации вряд ли может стать позитивным элементом в общей системе взаимоотношений региональных и муниципальных властей, но он вполне может сыграть свою роль в построении «вертикали власти».

Оценивая в целом изменения нормативно-правового регулирования местного самоуправления в 2008 г., можно сделать следующий вывод. Сказать, что все решения в этой области определялись только стремлением к укреплению «вертикали власти», было бы, наверное, некоторым преувеличением. Тем не менее при необходимости решения той или иной (реальной или надуманной) проблемы из всего спектра возможных вариантов выбирались именно те, которые предусматривали усиление централизации или, по меньшей мере, не ориентировались на расширение самостоятельности органов местного самоуправления. И эта тенденция в 2008 г. была явно доминирующей.

5.9.3. Практика реализации муниципальной реформы

Как и сфера законодательного регулирования, практика реализации муниципальной реформы в 2008 г. не отличалась особой новизной. В основном нашли свое подтверждение те тенденции, которые уже проявились в 2007 г.

Наиболее явной тенденцией за все три года переходного периода стало расширение формальных масштабов внедрения предусмотренных муниципальной реформой механизмов в российских регионах. Представление о развитии данного процесса дают данные, приведенные в *табл. 30*. Не стал здесь исключением и 2008 г. Наиболее характерные для него тенденции можно свести к следующим.

Все регионы в той или иной мере приступили к реализации муниципальной реформы (в 2007 г. исключение составляла Сахалинская область).

Увеличилось число регионов, полностью внедривших муниципальную реформу (по данным Министерства регионального развития РФ, – на 12 субъектов Федерации, по данным ИЭПП, – на 10).

Для регионов, не полностью внедривших муниципальную реформу, характерно расширение перечня вопросов местного значения, переданных на уровень поселений. В среднем по регионам, единообразно регулиующим компетенцию органов местного самоуправления поселений на своей территории, поселения решали в 2006 г. 14,9 вопроса, в 2007 г. – 19,1, в 2008 г. – 21,1 вопроса местного значения.

Регионы, не полностью внедрившие муниципальную реформу, все более активно реализуют практику выделения отдельных территорий, на которых муниципальная реформа реализуется в полном объеме. В 2008 г. подобные экспериментальные площадки были выделены в Московской, Рязанской и Сахалинской областях.

Расширилась практика бюджетного финансирования поселений. В 2008 г. сметный принцип в качестве единственного используемого остался менее чем в 4% регионов, еще примерно в 11% для части поселений используется бюджетный, для части – сметный подход к финансированию. В то же время регионы, не полностью внедрившие реформу, но финансировавшие вновь созданные поселения на бюджетной основе, в значительной части ограничивали передаваемые в поселенческие бюджеты доходные источники. В 2008 г. более половины данных регионов зачисляло в бюджеты вновь созданных поселений не все предусмотренные Бюджетным кодексом РФ доходы.

Реализация муниципальной реформы в рамках переходного периода

Доля субъектов Федерации, %:	2006	2007	2008
полностью внедривших муниципальную реформу*	54,2	66,3	78,3
использующих бюджетный принцип финансирования всех поселений (части поселений)	67,5 (2,4)	77,1 (6,0)	85,5 (10,8)
зачисляющих все предусмотренные Бюджетным кодексом РФ доходные источники в бюджеты всех поселений (части поселений)	56,3 (0)	71,1 (2,4)	81,9 (4,8)

* Число регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, определяется по данным ИЭПП, которые несколько отличаются от официальной информации Минрегиона РФ. Об основных методологических отличиях см.: Стародубовская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 г. С. 26–29.

Источник: Данные Министерства регионального развития РФ, расчеты авторов.

Однако формальное расширение масштабов внедрения реформы сопровождалось накоплением проблем и искажений в ее реализации, что достаточно явно выявилось уже в 2007 г. Однако для 2008 г. было характерно дальнейшее нарастание многих негативных процессов в данной сфере.

Территориальные основы местного самоуправления

Нашел свое дальнейшее подтверждение сделанный по итогам анализа хода муниципальной реформы в 2007 г. вывод о том, что содержащиеся в законодательстве механизмы трансформации территориальной структуры местного самоуправления работают недостаточно эффективно. Как и в 2007 г., в 2008 г. население далеко не во всех случаях поддерживало инициативы по объединению муниципальных образований, причем негативное отношение характерно не для более сильных, а для более слабых муниципалитетов (не для «присоединяющих»), а для «присоединяемых»). Так, неудачными оказались новые попытки объединения в Челябинской области, где в Троицком районе планировалось создать два укрупненных сельских поселения²³².

Подобная ситуация не поддается однозначной оценке. С одной стороны, она может препятствовать навязыванию необоснованных, имеющих политическую подоплеку проектов территориальных преобразований. Однако, с другой стороны, она не позволяет корректировать ошибки, сделанные в период формирования новой территориальной организации местного самоуправления, адаптировать территориальную структуру к новым потребностям системы расселения и экономического развития. Кроме того, в отсутствие четкого регулирования всего комплекса возможных территориальных изменений создаются предпосылки для действий региональных властей вне правового поля. Опыт 2008 г. подтверждает как положительные, так и отрицательные последствия существующего регулирования территориальной организации.

²³² В обзоре за 2007 г. описывался провал широкомасштабной инициативы по укрупнению поселений в Челябинской области: из 67 планируемых к ликвидации финансово нежизнеспособных поселений удалось присоединить к более финансово обеспеченному лишь одно. Любопытна реакция власти Челябинской области на сложившуюся ситуацию. Было решено поддерживать «послушные» поселения материально. В областном бюджете на 2008 г. на поддержку укрупнения поселений было заложено 100 млн руб. Вся эта сумма выделена муниципальной структуре, образованной в результате единственного успешного проекта укрупнения: объединения Спасского и Бабарькинского поселений Верхнеуральского района, численность населения которой несколько превышает 3000 человек, а совокупный бюджет на 2008 г. составляет примерно 12,2 млн руб.

В то же время в сфере территориальной организации, как и в других направлениях реализации муниципальной реформы, 2008 г. явно характеризовался тенденцией к снижению самостоятельности муниципальных образований, нарастанием административно-го давления в пользу навязываемых региональной властью вариантов территориальных трансформаций, укреплением «управленческой вертикали». Практика демонстрирует тому немало примеров.

Рассмотрим с этих точек зрения основные события 2008 г. в сфере изменения территориальных основ местного самоуправления.

В Республике Чувашия не состоялось фактически инициированное «сверху» объединение городов Чебоксары и Новочебоксарск, поскольку против подобного решения проголосовало более 60% участвовавших в местном референдуме 2 марта 2008 г. жителей Новочебоксарска. Президент Чувашии Николай Федоров охарактеризовал подобный результат голосования как «банкротство власти». В подобной ситуации мэр г. Новочебоксарска, считавшийся достаточно эффективным городским главой, был вынужден уйти в отставку.

В апреле 2008 г. Конституционный Суд РФ вынес определение по вопросам изменения территориальной организации местного самоуправления в Калининградской области²³³, в соответствии с которым признана невозможной трансформация территориальной структуры местного самоуправления без учета мнения населения даже в том случае, если эта трансформация направлена на коррекцию ранее допущенных искажений законодательства. В Калининградской области в ходе подготовки к реализации муниципальной реформы не была сформирована двухуровневая структура местного самоуправления: на подавляющей части территории области были созданы городские округа. Попытки изменить такую ситуацию волевым путем Конституционный Суд признал незаконными, соответствующее областное законодательство отменено. При этом необходимо учитывать, что преобразования в значительной степени были спровоцированы конфликтом между региональной и муниципальной властями.

Несмотря на фактическую нелегитимность данного процесса²³⁴, продолжалась практика преобразования муниципальных районов в городские округа. Примером подобной трансформации в 2008 г. стали преобразования в Новомосковском районе Тульской области. Единого генерального плана развития территории района как городской в качестве предпосылки процедуры объединения сформировано не было. Вопрос решался на референдуме 29 июня. Не во всех населенных пунктах явка была высокой, но подавляющее большинство принявших участие в голосовании выразило согласие с превраще-

²³³ Определение от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П по жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области.

²³⁴ Законодательством предусмотрена возможность только одного варианта изменения статуса муниципального образования: изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа. Наделение муниципального района статусом городского округа в легитимных формах невозможно, проведения подобных преобразований другими способами также напрямую не содержится в нормативно-правовом регулировании.

нием муниципального района в городской округ²³⁵. По итогам голосования было принято решение о создании городского округа, по территории сопоставимого с Москвой, и с населением 151,7 тыс. человек. В данном случае еще раз подтвердилась характерная особенность российского правосознания: принятое на референдуме решение считается легитимным независимо от того, предусмотрено ли законодательством проведение референдума по соответствующему вопросу и организован ли референдум в соответствии с установленными правилами.

В Краснодарском крае продолжался ширококомасштабный процесс превращения городских округов в городские поселения, имеющие гораздо более ограниченную компетенцию. Статус городского округа уже потеряли такие города, как Ейск, Тихорецк, Туапсе. По имеющейся информации, подобные решения принимались под сильным административным давлением региональной власти. В 2008 г. было принято еще одно решение – о превращении в городское поселение г. Кропоткина и о включении его в состав Кавказского района. Местный референдум состоялся 27 июля. По информации пресс-службы администрации Краснодарского края, это подведет черту под масштабной кампанией в данной сфере.

Организационные основы местного самоуправления

В 2008 г. – как еще одно подтверждение доминирования тенденции к усилению «вертикали власти» – продолжался процесс отказа от всенародных выборов глав муниципальных образований. Под давлением региональных властей в уставы муниципалитетов вносились изменения, предусматривающие использование модели организации местного самоуправления, в наибольшей мере отдаляющей его от населения и делающей подконтрольным органам власти субъекта Федерации: глава муниципального образования избирается из состава депутатов представительного органа, глава местной администрации назначается по контракту. Как показал проведенный в ИЭПП анализ функционирования подобной модели на примере Калужской области²³⁶, в этой ситуации местное сообщество практически не имеет рычагов влияния на муниципальную власть.

Ход данного процесса можно проследить на примере Алтайского края. За полтора года соответствующие изменения в уставы муниципальных образований внесены в части сельских районов и ряде малых и средних городов, а также в 116 из 718 сельских поселений. Лишь в краевом центре инициатива по отмене прямых выборов главы города потерпела поражение. В конце 2008 г. о ширококомасштабных планах по инициированию аналогичных преобразований объявил губернатор Ульяновской области Сергей Морозов.

Предметом политической борьбы становятся и подходы к формированию представительных органов муниципальных образований. С этой точки зрения интересно проследить судьбу инициативы партии «Единая Россия» о введении смешанной системы выборов муниципальных представительных органов. В соответствии с данной системой

²³⁵ Представляет интерес, что три года назад был проведен референдум о превращении г. Новомосковска в городской округ. Подавляющее большинство горожан высказалось «за», однако население района проголосовало «против».

²³⁶ Региональные особенности реализации муниципальной реформы в условиях переходного периода. Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований [Стародубровская И. (рук. авт. коллектива) и др.]. – М.: ИЭПП, 2007. С. 166–181.

не менее половины депутатских мандатов должно распределяться пропорционально числу голосов избирателей, полученных по спискам кандидатов, выдвинутым избирательными объединениями. Предполагалось закрепить смешанную систему муниципальных выборов в муниципальных районах, городских округах и внутригородских территориях городов федерального значения. По предложению руководства партии «Единая Россия» органы местного самоуправления ряда городов, таких как Тверь, Иваново, Белгород, поспешили ввести смешанную выборную систему. Соответствующий законопроект был внесен группой депутатов от «Единой России» и принят Государственной Думой в первом чтении 17 октября 2008 г. Однако практически сразу после этого в Думу поступил официальный отзыв правительства РФ, содержащий отрицательное заключение на законопроект. В отзыве указывалось на нарушение вводимыми изменениями конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, о несогласованности новых положений с нормами Федерального закона № 131-ФЗ о муниципальных выборах. После этого инициатива перехода к смешанной выборной системе сошла на нет, представительные органы таких городов, как Челябинск и Екатеринбург, оставили старую схему муниципальных выборов по одномандатным округам.

Еще одна тенденция в сфере изменения подходов к системе органов местного самоуправления относится к выбору из двух моделей формирования представительного органа муниципального района. Как реакция на постоянные конфликты между районной и поселенческой властями и диктат районных властей в отношении поселений, все большее распространение получает идея перехода от прямых выборов представительного органа муниципального района к формированию его на основе делегирования представителей поселений. В законодательстве содержатся обе указанные модели, однако для перехода к модели делегирования необходима поддержка значительной части поселенческих муниципальных образований – решение должно быть поддержано представительными органами не менее чем 2/3 поселений на территории муниципального района.

В течение 2008 г. с подобными инициативами выступали поселения различных регионов: Читинской, Челябинской областей и т.д. Однако не везде данные преобразования были доведены до конца. Так, в августе 2008 г. в Челябинской области с очередным предложением о проведении эксперимента по апробации новой модели управления муниципальным районом на трех территориях к губернатору обратилась Ассоциация сельских поселений. Однако данная инициатива поддержана не была. Негативно отреагировал на перспективу подобной трансформации и Совет муниципальных образований Челябинской области, представляющий в основном интересы руководства муниципальных районов. В условиях административного давления изначально выразившие поддержку данному преобразованию руководители поселений отказались от своей позиции. Система формирования представительного органа муниципальных районов в Челябинской области осталась без изменений.

В 2008 г. зафиксирован первый в условиях муниципальной реформы случай введения внешнего управления муниципальным образованием. В декабре 2008 г. соответствующее решение принял парламент Республики Северная Осетия – Алания. Судя по всему, введение внешнего управления вызвано реальной дезорганизацией управления в столице республики в связи с массовым сложением своих полномочий депутатами собрания представителей города и убийством главы местной администрации. Однако, каковы бы ни были причины подобного решения, практика его реализации даст первый опыт

функционирования института внешнего управления и позволит судить о его результативности и возможных последствиях.

Наконец, в 2008 г. расширялась практика прямого давления на глав муниципальных образований со стороны органов власти различных уровней, а также правоохранительных органов. Соответствующие факты были обобщены и систематизированы в докладе, представленном Комиссией по местному самоуправлению и жилищной политике на пленарное заседание Общественной палаты РФ на тему «Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития». В докладе отмечалось, что «Комиссия обнаружила в 2008 г. значительное увеличение числа фактов давления на органы местного самоуправления через воздействие на их глав путем принуждения к отставкам, отстранений от должности по решению суда, а также путем возбуждения уголовных дел. Свои посты вынуждены были досрочно покинуть не менее 50 глав местного самоуправления, против десятков руководителей МСУ возбуждены уголовные дела. Все шире применяется такая мера, как арест главы муниципального образования на период предварительного следствия». Мониторинг данного процесса показал, что отставка или возбуждение уголовного дела против главы муниципального образования в 2008 г. происходили в среднем раз в три дня – и это без учета данных по муниципальным органам нижнего уровня, в т.ч. по сельским поселениям.

* * *

Поскольку 2008 г. был завершающим, итоговым годом переходного периода муниципальной реформы, анализ хода реформы за этот год неизбежно так или иначе становится подведением итогов всего переходного периода реализации предусмотренных реформой преобразований.

Оценивая в целом Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», заложивший основы муниципальной реформы, можно сделать вывод, что в нем изначально сосуществовали и переплетались четыре абсолютно разные идеологии:

- идеология разграничения полномочий, стремящаяся к четкому разделению непересекающейся компетенции между различными уровнями власти и однозначному определению ответственности того или иного уровня за определенные вопросы;
- идеология приближения власти к населению, выразившаяся в создании практически на всей территории страны муниципалитетов, обеспечивающих максимальную территориальную доступность местной власти – поселений;
- идеология финансовой самостоятельности местного самоуправления, предусматривающая обеспечение федеральных гарантий в сфере финансирования муниципальных образований (закрепление доходных источников, четкие правила распределения финансовой помощи и т.п.);
- идеология огосударствления института местного самоуправления, его встраивания в «вертикаль власти».

В исходном пункте баланс этих идеологий был не до конца ясен, его окончательное оформление неизбежно должно было произойти при переходе от деклараций к реальной практике. Анализ тенденций развития местного самоуправления на протяжении переходного периода в целом и 2008 г. в частности демонстрирует, что к концу переходного

периода здесь сложилась полная определенность. Тенденция к отрицанию какой бы то ни было реальной самостоятельности местного самоуправления как института низовой демократии полностью возобладала, подавив все другие процессы в сфере местного самоуправления. А остальным концептуальным принципам, положенным в основу муниципальной реформы, позволено реализовываться лишь в той мере, в какой они не мешают построению «вертикали власти».

Приложение 1. Обзор значительных изменений в области налогового регулирования и гражданского законодательства за 2008 г.¹

Как и ранее, в 2008 г. было продолжено реформирование налогового законодательства, направленное на его упорядочение и совершенствование. В течение года были внесены изменения и дополнения практически во все главы части второй Налогового кодекса Российской Федерации. Наиболее существенные изменения связаны со снижением ставки налога на прибыль, изменением порядка уплаты налога на добавленную стоимость, предоставлением субъектам РФ права устанавливать дифференцированные налоговые ставки для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения, а также перехода в дальнейшем от уплаты единого социального налога на уплату страховых взносов. Большинство изменений улучшает положение налогоплательщиков, при этом некоторые из них прямо ухудшают их положение.

Отметим также значимые изменения в гражданском, антимонопольном, трудовом законодательствах.

1. Основные изменения, внесенные в Налоговый кодекс РФ (части первую и вторую)

Налог на прибыль²

С 1 января 2009 г. ставка налога на прибыль организаций снижена с 24 до 20% за счет части налога, поступающего в федеральный бюджет (сумма налога, зачисляемая в федеральный бюджет, уменьшается до 2,5% вместо 6,5%), что в целом соответствует общемировым тенденциям реформирования налогообложения³. Сумма налога на прибыль определяется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы (п. 1 ст. 286 НК РФ), а налоговая база исчисляется по итогам налогового периода (п. 1 ст. 54 НК РФ). Поэтому, уплачивая в 2009 г. налог на прибыль за 2008 г., организации должны использовать ранее установленную ставку в 24%.

¹ Раздел подготовлен с помощью правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Федеральные законы от 1 декабря 2008 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»; от 22 июля 2008 г. № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 256 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации о налогах и сборах»; от 30 июня 2008 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 30 апреля 2008 г. № 55-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений».

³ См.: Комментарий ИЭПП. Малинина Т.А. Изменения в порядке исчисления налога на прибыль организаций. [http://www.iet.ru/ru/kommentarii/izmeneniya-v-poryadke-ischisleniya-naloga-na-pribyl-organi-zacij.html](http://www.iet.ru/ru/kommentarii/izmeneniya-v-poryadke-ischisleniya-naloga-na-pribyl-organi-zacij)

Внесенными изменениями предусматривается специальный порядок уплаты ежемесячных авансовых платежей по налогу на прибыль организаций (с IV квартала 2008 г.). Расчет подлежащих уплате сумм налога на прибыль организаций может осуществляться на основе фактической прибыли⁴ (нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания месяца, предшествующего месяцу, в котором производится уплата авансового платежа). Если организация примет решение воспользоваться указанной нормой, соответствующее изменение порядка исчисления авансовых платежей по налогу на прибыль должно быть отражено в учетной политике для целей налогообложения. Данная новелла позволяет избежать ситуаций, когда авансовые платежи по налогу на прибыль превышают размер окончательного налогового обязательства, что приводит к кредитованию бюджета и изъятию денежных средств из оборота налогоплательщика (но с последующим зачетом в счет переплаты).

В новой редакции изложены положения, касающиеся порядка включения амортизируемого имущества в состав амортизационных групп, метода и порядка расчета сумм амортизации. Принципиально меняется порядок начисления амортизации при использовании нелинейного метода. Амортизация теперь начисляется не в отношении отдельного основного средства или нематериального актива, а в целом по амортизационной группе (п. 1 ст. 259 НК РФ). Стоимость всех объектов, включенных в амортизационную группу, формирует ее суммарный баланс (п. 2 ст. 259.2 НК РФ), который ежемесячно уменьшается на суммы начисленной по этой группе амортизации (п. 4 ст. 259.2 НК РФ). При этом для каждой из амортизационных групп п. 5 ст. 259.2 НК РФ установлена своя месячная норма амортизации: для первой группы – 14,3, для второй – 8,8, для третьей – 5,6 и т.д. Если суммарный баланс амортизационной группы становится менее 20 000 руб., в следующем месяце организация получает право ликвидировать данную амортизационную группу, и значение суммарного баланса при этом относится на внереализационные расходы (п. 12 ст. 259.2 НК РФ). По истечении срока полезного использования имущество исключается из амортизационной группы, при этом суммарный баланс группы не меняется (п. 13 ст. 259.2 НК РФ).

Если ранее можно было произвольно применять тот или иной метод начисления амортизации по каждому конкретному объекту амортизируемого имущества, то теперь такой возможности нет. По всему амортизируемому имуществу применяется либо только линейный, либо только нелинейный метод (абз. 2 п. 3 ст. 259 НК РФ); а свой выбор налогоплательщик обязан закрепить в учетной политике.

Единственное исключение – здания, сооружения, передаточные устройства и нематериальные активы, входящие в восьмью-десятью амортизационные группы (т.е. со сроком полезного использования свыше 20 лет). Амортизация по ним начисляется только с использованием линейного метода (абз. 1 п. 3 ст. 259 НК РФ).

С января 2009 г. размер амортизационной премии для основных средств со сроком использования от 3 до 20 лет увеличивается с 10 до 30%.

Установлено, что организации, применявшие к основной норме амортизации специальный коэффициент 0,5 в отношении легковых автомобилей и пассажирских микроавтобусов, имевших первоначальную стоимость соответственно более 600 000 и 800 000 рублей, с 1 января 2009 г. указанный коэффициент не применяют.

⁴ В настоящее время ежемесячные авансовые платежи рассчитываются исходя из результатов предыдущих периодов (ст. 286 НК РФ).

С 1 января 2009 г. арендодатель, который по договору обязан возместить арендатору стоимость капиталовложений в арендованные объекты основных средств, может начать амортизировать их с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором это имущество было введено в эксплуатацию. Теперь начало амортизации не связано с фактической выплатой компенсации стоимости таких затрат арендатору (п. 3 ст. 259.1, п. 6 ст. 259.2 НК РФ).

Поправки в НК РФ закрепляют право организаций начислять амортизацию по основным средствам, выявленным в результате инвентаризации. Так, первоначальная стоимость основных средств, выявленных в ходе инвентаризации, определяется в соответствии с п. 20 ст. 250 НК РФ, т.е. как стоимость излишков МПЗ и прочего имущества, выявленного при инвентаризации. Согласно абз. 2 п. 2 ст. 254 НК РФ стоимость как излишков МПЗ, так и прочего имущества, выявленного в результате инвентаризации, определяется как сумма налога, уплаченного с дохода, который образовался при их выявлении. Следовательно, основные средства, выявленные в результате инвентаризации, будут амортизироваться, а их первоначальную стоимость будет составлять сумма налога с дохода, уплаченного при их выявлении.

С 2009 г. выплачиваемые командируемым работникам суточные и полевое довольствие организации вправе учитывать в расходах полностью, в размере фактических затрат. Нормирование этих расходов отменяется (абз. 4 подп. 12 п. 1 ст. 264 НК РФ).

Налогоплательщики получили возможность признавать расходы не только на подготовку или переподготовку кадров, но и на получение своими сотрудниками образования – на обучение по основным и дополнительным профессиональным программам (подп. 23 п. 1 ст. 264 НК РФ).

Согласно новому абз. 5 п. 2 ст. 262 НК РФ некоторые виды расходов на научные исследования и опытно-конструкторские разработки, в том числе и безрезультатные, организации смогут признавать единовременно, а не равномерно в течение года, и с применением повышающего коэффициента 1,5 (т.е. в расходы будет включаться сумма, в полтора раза большая, чем фактические затраты). Конкретный перечень НИОКР, по которым будет применяться новое правило, должен быть установлен Правительством РФ.

При реализации имущественных прав (долей, паев) организация вправе уменьшить доходы от таких операций на цену приобретения имущественных прав, а также на сумму расходов, связанных с их приобретением и реализацией (подп. 2.1 п. 1 ст. 268 НК РФ). Если доходы от реализации имущественных прав будут меньшими, чем цена приобретения и связанные с этим расходы, образуется убыток. Теперь добавлена ссылка на подп. 2.1 п. 1 ст. 268 НК РФ, и убыток от реализации имущественных прав можно будет учитывать.

В соответствии с поправками взносы работодателя относятся к расходам на оплату труда и в общей сумме со взносами по договорам долгосрочного страхования жизни сотрудников, добровольного пенсионного страхования или негосударственного пенсионного обеспечения работников учитываются при налогообложении в размере, не превышающем 12% от суммы расходов на оплату труда (абз. 1, 7 п. 16 ст. 255 НК РФ)⁵.

⁵ См. также внесение изменений в ЕСН и НДФЛ. Такие взносы не облагаются ЕСН и НДФЛ в пределах не более 12 000 руб. в год в расчете на каждого работника, в пользу которого уплачивались взносы.

Установлены пониженные ставки налога на прибыль для тех сельскохозяйственных товаропроизводителей, которые не перешли на уплату ЕСХН, а остались на общем режиме налогообложения. Эти ставки применяются в отношении деятельности, связанной с реализацией произведенной (а также произведенной и самостоятельно переработанной) сельскохозяйственной продукции. Изменениями действие нулевой ставки налога (которое заканчивалось в 2008 г.) продлено до 2012 г.

Налог на добавленную стоимость (НДС)⁶

Положительным фактом для организаций, применяющих общую систему налогообложения, стало принятие поправки, согласно которой начиная уже с октября 2008 г. организации вправе уплачивать НДС равными долями в течение квартала. Тем самым налогоплательщики получили своего рода рассрочку по уплате НДС.

Вновь освобождаются от уплаты НДС реализация лома и отходов черных металлов (подп. 25 п. 2 ст. 149), а также ввоз в Россию технологического оборудования, аналога которого не производится в РФ (ст. 150 НК РФ).

Теперь не подлежат налогообложению НДС (подп. 26 п. 2 ст. 149 НК РФ) операции по реализации или передаче в пользование на территории России прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау). Кроме того, от НДС теперь освобождены такие операции, как:

- выполнение НИОКР при условии, что в состав работ входит разработка конструкции инженерного объекта;
- разработка новых технологий либо создание опытных образцов для собственных нужд;
- уступка (приобретение) прав (требований) по договорам займа или кредитным договорам.

Расходы налогоплательщика на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки, осуществленные в форме отчислений на формирование Российского фонда технологического развития, а также иных отраслевых и межотраслевых фондов финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, зарегистрированных в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», теперь признаются для целей налогообложения в пределах 1,5% (ранее 0,5%) доходов (валовой выручки) налогоплательщика.

С 2009 г. вводится новый порядок исчисления налоговой базы по НДС при реализации автомобилей, приобретенных у физических лиц (не являющихся налогоплательщиками этого налога) для их последующей перепродажи (ст. 154 и 164 НК РФ). Налоговая база в таких случаях определяется как разница между ценой реализации

⁶ См.: Федеральные законы от 13 октября 2008 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений в статью 174 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»; от 19 июля 2007 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности»; от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 4 декабря 2008 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в статьи 154 и 164 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

автомобиля с учетом налога и ценой его приобретения для перепродажи. До изменений налоговая база по НДС определялась как стоимость этих автомобилей, исчисленная исходя из их рыночных цен без НДС.

Существенное изменение, касающееся НДС, заключается в том, что покупателю, перечислившему продавцу предоплату, предоставлено право принять к вычету НДС с данной предоплаты, не дожидаясь отгрузки товаров (выполнения работ, оказания услуг, передачи имущественных прав). Изменения были внесены в ст. 168, 169, 170, 171, 172 НК РФ.

При проведении взаимозачетов, осуществлении товарообменных операций или использовании в расчетах ценных бумаг перечислять уплачиваемую продавцу сумму НДС отдельным платежным поручением больше не нужно. Абзац 2 п. 4 ст. 168 НК РФ, устанавливающий эту обязанность, с 2009 г. отменяется.

Суммы НДС, исчисленные при выполнении строительно-монтажных работ для собственного потребления, будут приниматься налогоплательщиком к вычету на момент определения налоговой базы по данным СМР, т.е. на последнее число каждого налогового периода, последнее число квартала (абз. 2 п. 5 ст. 172, п. 10 ст. 167 НК РФ). Как следствие начисление НДС к уплате по СМР для собственного потребления и принятие этих сумм к вычету будут производиться в одном и том же налоговом периоде, а не в разных, как ранее.

Организации и индивидуальные предприниматели будут признаваться налоговыми агентами не только при аренде государственного и муниципального имущества, но также в случаях реализации (передачи) им государственного (муниципального) имущества, не закрепленного за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями, которое составляет государственную казну РФ, казну субъекта РФ или муниципального образования (абз. 2 п. 3 ст. 161 НК РФ). В качестве налогового агента они будут обязаны определить расчетным методом сумму налога, удержать ее из выплачиваемых доходов и уплатить в бюджет.

Налогоплательщикам разрешено представлять в налоговые органы для подтверждения права на получение возмещения НДС при экспорте товаров вместо таможенных деклараций специальные реестры таможенных деклараций (ст. 165 НК РФ).

Если в ходе камеральной проверки декларации с суммой НДС к возмещению инспекция выявит какие-либо нарушения налогового законодательства, но при этом в отношении части возмещаемой суммы никаких претензий не будет, налоговый орган должен вынести два решения: одно – о частичном возмещении суммы налога, другое – об отказе в возмещении оставшейся суммы НДС (п. 3 ст. 176 НК РФ). Это позволит налогоплательщику сразу же возместить ту сумму НДС, которая инспекцией не оспаривается.

Единый социальный налог (ЕСН)⁷

Согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» работодатель вправе принять решение об уплате взносов из собственных средств в пользу тех сотрудников, которые уплачивают дополнительные страховые взносы. Решение об уплате взносов работодателя либо оформляется отдельным приказом, либо вносится в коллективный или трудовой договор. В соответствии с изменениями, внесенными в НК РФ, взносы работодателя, уплаченные за застрахованного лица, в пределах не более 12 000 руб. в год на каждого работника не облагаются ЕСН (подп. 7.1 п. 1 ст. 238 НК РФ).

С 2009 г. будет расширен перечень выплат, не облагающихся ЕСН. В него включены:

- суммы платы за обучение по основным и дополнительным профессиональным образовательным программам, за профессиональную подготовку и переподготовку работников (п. 16 ст. 238 НК РФ);

- суммы, выплачиваемые организациями (индивидуальными предпринимателями) своим работникам в возмещение затрат на уплату процентов по займам (кредитам) на приобретение или строительство жилья (п. 17 ст. 238 НК РФ).

Данные суммы не будут облагаться ЕСН, если они учитываются в расходах по налогу на прибыль. Они также не будут учитываться при расчете НДФЛ (п. 21 и п. 40 ст. 217 НК РФ).

В отношении возмещения затрат по процентам освобождение от уплаты ЕСН будет действовать до 1 января 2012 г.

Отметим также, что распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р принят документ «Об основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г.», определяющий приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу. В эти годы предполагается принять некоторые меры по совершенствованию налоговой системы, в частности осуществить переход от ЕСН к страховым взносам по видам обязательного социального страхования с 1 января 2010 г. В итоге повышается нагрузка на налогоплательщиков, поскольку совокупная ставка страховых взносов составит 34% против 26%, действующих сейчас по ЕСН.

⁷ См.: Федеральные законы от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»; от 30 апреля 2008 г. № 55-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений».

Налог на доходы физических лиц (НДФЛ)⁸

Изменения, касающиеся стандартного налогового вычета на детей, коснулись ст. 218 НК РФ. Так, с 600 до 1000 руб. повышен размер данного вычета, а сумма дохода налогоплательщика за год, до достижения которой предоставляется вычет, увеличена с 40 000 до 280 000 руб. В состав лиц, имеющих право на получение стандартного налогового вычета, включены супруг (супруга) приемного родителя.

Предусмотрено, что по соглашению между родителями (приемными родителями) одному из них стандартный налоговый вычет на детей может предоставляться в двойном размере, а другому родителю – не предоставляться вовсе. Для этого один из родителей должен написать заявление об отказе от получения налогового вычета.

Вычет в размере 400 руб. за каждый месяц начиная с 2009 г. будет предоставляться работникам до тех пор, пока их доход за год не превысит 40 000 руб., а не 20 000 руб., как ранее (подп. 3 п. 1 ст. 218 НК РФ).

Размер имущественного налогового вычета по НДФЛ при покупке (строительстве) жилья увеличен с 1 млн до 2 млн руб. (ст. 220 НК РФ). Данное увеличение распространяется на граждан, купивших (построивших) жилье с 1 января 2008 г.

Увеличен максимальный размер налогового вычета на обучение и лечение (ст. 219 НК РФ). Он удвоился и составил 100 000 руб. Такой же предел предусмотрен для нового вида социального вычета – в размере сумм пенсионных взносов по договорам негосударственного пенсионного обеспечения и добровольного пенсионного страхования.

Отдельно можно отметить взносы на софинансирование пенсионных накоплений, а также взносы работодателя, уплачиваемые в пользу застрахованного лица. Дополнительные страховые взносы могут уплачиваться физическим лицом либо самостоятельно, либо через работодателя⁹. Работодатель, получивший заявление об уплате дополнительных взносов от своего сотрудника, в течение трех рабочих дней направляет это заявление в территориальный орган ПФР по месту регистрации в качестве страхователя и с 1-го числа следующего месяца после получения заявления удерживает и перечисляет дополнительные взносы. Для граждан, уплачивающих дополнительные взносы, предусмотрена государственная поддержка в виде добавления из федерального бюджета в течение 10 лет суммы, не превышающей 12 000 руб. в год.

Для целей НДФЛ доходом работника не будут признаваться:

⁸ См.: Федеральные законы от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 1 декабря 2008 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 22 июля 2008 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в статью 218 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»; от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»; от 30 апреля 2008 г. № 55-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений».

⁹ См.: Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений».

- уплачиваемые в рамках государственной поддержки взносы на софинансирование формирования пенсионных накоплений (п. 38 ст. 217 НК РФ);
- взносы работодателя в пределах не более 12 000 руб. в год в расчете на каждого работника, в пользу которого уплачивались взносы (п. 39 ст. 217 НК РФ).

Сумма уплаченных физическим лицом дополнительных страховых взносов в размере фактических расходов на накопительную часть трудовой пенсии включается в состав социального налогового вычета по НДФЛ (подп. 5 п. 1 ст. 219 НК РФ). В связи с этим предельный размер социального налогового вычета увеличен со 100 000 до 120 000 руб. (п. 2 ст. 219 НК РФ). Для получения вычета физическому лицу потребуется представить либо документы, подтверждающие его фактические расходы на уплату дополнительных взносов, либо справку налогового агента об удержанных и перечисленных взносах.

Также не будут облагаться НДФЛ:

- суммы платы за обучение физического лица по основным и дополнительным общеобразовательным и профессиональным образовательным программам, за профессиональную подготовку и переподготовку в российских образовательных учреждениях, имеющих соответствующую лицензию, либо в иностранных образовательных учреждениях, имеющих соответствующий статус (п. 21 ст. 217 НК РФ);

- суммы, выплачиваемые организациями (индивидуальными предпринимателями) своим работникам на возмещение затрат по уплате процентов по займам (кредитам) на приобретение или строительство жилья, которые включаются в расходы по налогу на прибыль (п. 40 ст. 217 НК РФ).

Следует отметить, что в отношении платы за обучение для целей НДФЛ не имеет значения, учитывается эта сумма в расходах по налогу на прибыль или нет.

Акцизы¹⁰

С января 2008 г. глава 22 НК РФ действует в редакции Закона от 16 мая 2007 г. № 75-ФЗ, которым был введен новый порядок установления ставок акцизов – ставки утверждались на три года вперед, к ст. 193 НК РФ прилагалась их соответствующая таблица.

Ставки на 2009 г. изменились следующим образом. По алкогольной продукции по сравнению с ранее запланированными увеличились ставки по этиловому спирту, по продукции с объемной долей этилового спирта свыше 9% и с долей спирта до 9% включительно. Выросли также ставки акцизов по натуральным винам и пиву, однако чуть ниже ранее запланированных установлены ставки на шампанские, игристые и прочие шипучие вина (10,5 – в 2009 г. и 11,5 – в 2010 г.).

Изменились ставки по табачной продукции: по сигариллам, сигаретам с фильтром, а также сигаретам без фильтра и папиросам ранее установленные значения увеличены уже с 2009 г., а по табаку и сигарам пока действуют ставки в редакции Закона от 16 мая 2007 г. № 75-ФЗ, но с 2011 г. повысятся и они.

Увеличились ставки, установленные на 2009 и 2010 гг. для легковых автомобилей с мощностью двигателя свыше 67,5 кВт. Также выросли ставки по прямогонному бен-

¹⁰ См.: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

зину, а ставка акциза по моторным маслам останется неизменной только до 2010 г. включительно – в 2011 г. она также будет повышена.

Существенные изменения ждут налогоплательщиков, которые реализуют автомобильный бензин и дизельное топливо. Эти подакцизные товары выделены в списке ставок в отдельную таблицу. Ставки, установленные в данный момент на 2009 и 2010 гг., не изменятся, а с 2011 г. будет действовать новая система обложения данных видов топлива акцизами – ставка акцизов как по бензину, так и по дизельному топливу будет напрямую зависеть от их соответствия определенному классу. Классы топлива будут определяться в соответствии с техническим регламентом, который устанавливается Правительством РФ.

Установлено правило, если при смешении подакцизных товаров получается товар, в отношении которого установлены более низкие ставки, акциз не уплачивается. Согласно изменениям в п. 3 ст. 182 НК РФ, вступающим в силу с 2009 г., производством подакцизных товаров путем смешения в местах их хранения и реализации признается процесс производства только в том случае, если при смешении получается товар, на который ст. 193 НК РФ установлена более высокая ставка акциза, чем на продукцию, использованную в качестве сырья (материалов). То есть если при смешении получен подакцизный товар, ставка акциза на который ниже ставки, предусмотренной для продукции, использованной в качестве сырья, то организация не признается производителем подакцизных товаров, а значит, не должна исчислять и уплачивать в бюджет акциз.

Уточняется понятие «марка табачных изделий» (ст. 187.1 НК РФ). Теперь под маркой (наименованием) понимается ассортиментная позиция табачных изделий, отличающаяся от других марок одним или несколькими из следующих признаков – индивидуализированным обозначением (названием), присвоенным производителем или лицензиаром, рецептурой, размерами, наличием или отсутствием фильтра, упаковкой. То есть если какая-либо позиция сигарет (сигар, папирос) имеет хотя бы одно из перечисленных отличий, то она может считаться самостоятельной маркой табачного изделия. Это изменение позволяет производителю установить различные максимальные розничные цены на сигареты (сигары, папиросы) с одним и тем же названием и характеристиками, но имеющие незначительные отличия (например, в упаковке).

Специальные налоговые режимы¹¹

По общему правилу налогоплательщики, применяющие УСН, вправе выбрать объектом налогообложения один из двух вариантов: доходы (где ставка налога – 6%) или доходы, уменьшенные на величину расходов (где ставка налога – 15%). Объект налогообложения не мог меняться налогоплательщиком в течение 3 лет с начала применения УСН (ст. 346.14 НК РФ). Теперь плательщикам УСН предоставлено право еже-

¹¹ См.: Федеральные законы от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 24 ноября 2008 г. № 208-ФЗ «О внесении изменений в статью 346.14 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»; от 22 июля 2008 г. № 155-ФЗ «О внесении изменений во вторую часть Налогового кодекса Российской Федерации», 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах».

годно с начала нового налогового периода изменять ранее выбранный объект налогообложения при условии уведомления об этом налоговых органов до 20 декабря года, предшествующего году, в котором предлагается осуществить такое изменение. В течение налогового периода изменить объект налогообложения нельзя. Поскольку установлено, что указанная норма распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2008 г., налогоплательщики, применяющие УСН и желающие изменить объект налогообложения на 2009 г., уже в 2008 г. вправе уведомить об этом налоговую инспекцию.

Если со следующего года организация, применяющая общий режим налогообложения, решила перейти на УСН, ей необходимо подать заявление в налоговую инспекцию до 30 ноября текущего года.

С целью снижения налоговой нагрузки в сложившихся экономических условиях в ст. 346.20 НК РФ, которой установлена налоговая ставка в размере 15%, в случае когда объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов, введено дополнение, что законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены дифференцированные налоговые ставки в пределах от 5 до 15% в зависимости от категорий налогоплательщиков. С одной стороны, решение можно признать благоприятным для налогоплательщиков, поскольку принятие такого решения субъектом РФ будет реальной поддержкой по снижению налоговой нагрузки. С другой стороны, возникает вопрос, раз снижение ставки (или введение дифференцированных ставок) поставлено в зависимость от категорий налогоплательщиков, то это дает возможность субъектам РФ снижать ставку лишь для отдельных категорий налогоплательщиков (которые, например, аффилированы с региональной властью либо власть в них каким-либо образом заинтересована). Считаем, что при принятии субъектами РФ такого решения снижать ставку необходимо исключительно для всех категорий налогоплательщиков, применяющих УСН с объектом налогообложения «доходы, уменьшенные на величину расходов».

С нового года налогоплательщикам, применяющим УСН при объекте налогообложения «доходы минус расходы», позволено принимать при расчете налогооблагаемой базы большие суммы расходов: списание суточных по фактическим затратам без ограничения (отменено нормирование, ст. 346.16 НК РФ); признание расходов на обязательное страхование ответственности (ст. 346.16 НК РФ); учет в расходах сырья и материалов по факту их оплаты (снято требование об обязательном списании в производство, ст. 346.17 НК РФ); уменьшение налоговой базы при переносе убытков прошлых налоговых периодов без ограничения (отменено 30-процентное ограничение, ст. 346.18 НК РФ). Порядок перенесения убытков на будущее налогоплательщиками на УСН приближен к аналогичному порядку, применяемому плательщиками налога на прибыль организаций: теперь убытки, полученные в предыдущих периодах, могут уменьшить налоговую базу в полном размере.

Изменения коснулись п. 2 ст. 346.11 и п. 1.1 ст. 346.15 НК РФ – организации, применяющие УСН, признаются плательщиками налога на прибыль в отношении полученных дивидендов.

Значительно упрощается сдача отчетности (ст.346.23 НК РФ). С января 2009 г. отменяется ежеквартальная сдача налоговых деклараций по налогу, уплачиваемому в связи с применением УСН. Теперь налогоплательщики на УСН будут подавать только

одну налоговую декларацию по итогам налогового периода (года)¹². При этом следует отметить, что авансовые платежи уплачиваются по итогам отчетного периода в прежнем порядке.

Масштабные изменения, значительно расширяющие сферу применения, коснулись ст. 346.25.1 НК РФ, регламентирующей порядок применения УСН индивидуальными предпринимателями на основе патента.

Налогоплательщикам разрешено заниматься одновременно несколькими видами предпринимательской деятельности, а не одним, как ранее, а также привлекать к своей деятельности наемных сотрудников. Таким образом, можно говорить о появлении на рынке самостоятельных субъектов малого предпринимательства (с числом штатных сотрудников не более 5 в налоговом периоде). Кроме того, к уже имеющемуся 61 виду деятельности на основе патента добавились еще:

- услуги общественного питания;
- услуги по переработке сельскохозяйственной продукции, в том числе по производству мясных, рыбных и молочных продуктов, хлебобулочных изделий, овощных и плодово-ягодных продуктов, изделий и полуфабрикатов из льна, хлопка, конопли и лесоматериалов (за исключением пиломатериалов);
- услуги, связанные со сбытом сельскохозяйственной продукции (хранение, сортировка, сушка, мойка, расфасовка, упаковка и транспортировка);
- оказание услуг, связанных с обслуживанием сельскохозяйственного производства (механизированные, агрохимические, мелиоративные, транспортные работы);
- выпас скота;
- ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
- занятие частной медицинской практикой или частной фармацевтической деятельностью лицом, имеющим лицензию на указанные виды деятельности;
- осуществление частной детективной деятельности лицом, имеющим лицензию.

С 2009 г. патент может быть приобретен на любое количество месяцев в году (от 1 до 12, а не, как ранее, на 3, 6, 9 и 12 месяцев). Кроме того, с 1 января 2009 г. из числа субъектов, имеющих право регулирования применения данного вида специального режима, исключены законодательные власти субъектов РФ. В п. 12 ст. 346.25.1 НК РФ введено уточнение, что налогоплательщики, применяющие УСН на основе патента, ведут только налоговый учет доходов.

Отметим также изменения, внесенные в главу, посвященную единому налогу на вмененный доход (ЕНВД).

Организации и индивидуальные предприниматели с 2009 г. не могут применять ЕНВД, если численность их работников за предшествующий календарный год превышает 100 человек (подп. 1 п. 2.2 ст. 346.26 НК РФ), и организация не может применять ЕНВД, если доля участия других юридических лиц в ее уставном капитале превышает 25% (подп. 2 п. 2.2 ст. 346.26 НК РФ). Отметим, что ограничение по участию в уставном капитале организации не действует в отношении налогоплательщиков, чей уставный капитал полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, на организации потребительской кооперации и предприятия, чьим единственным учредителем является организация потребительской кооперации.

¹² Данное изменение касается не только единого налога, уплачиваемого в связи с применением УСН (ст. 346.23 НК РФ), но и транспортного налога (ст. 363.1 НК РФ) и земельного налога (ст. 398 НК РФ).

Сокращен перечень видов деятельности, которые переводятся на ЕНВД (подп. 4 и 5 п. 2.2 ст. 346.26, абз. 7 ст. 346.27 НК РФ). На ЕНВД не переводятся:

– учреждения образования, здравоохранения и социального обеспечения – в части предпринимательской деятельности по оказанию услуг общественного питания (подп. 8 п. 2 ст. 346.26 НК РФ). При этом оказание услуг общественного питания должно являться неотъемлемой частью процесса функционирования этих учреждений, а услуги должны оказываться непосредственно этими организациями (подп. 4 п. 2.2 ст. 346.26 НК РФ);

– организации и индивидуальные предприниматели – по оказанию услуг по передаче в аренду автозаправочных станций и автогазозаправочных станций (подп. 5 п. 2.2 ст. 346.26 НК РФ);

– организации, оказывающие услуги по изготовлению мебели, строительству индивидуальных домов (абз. 7 ст. 346.27 НК РФ).

Внесены изменения в ряд формулировок видов деятельности, ранее переводимых на уплату ЕНВД. Например, услуги общественного питания в залах обслуживания площадью до 150 кв. м, оказываемы учреждениями образования, здравоохранения и социального обеспечения, будут облагаться ЕНВД. Правда, с одним условием – такие услуги не должны являться неотъемлемой частью деятельности указанных учреждений.

Применять ЕНВД будут налогоплательщики, которые занимаются распространением наружной рекламы с использованием рекламных конструкций, а также размещением рекламы на транспортных средствах (подп. 10 и 11 п. 2 ст. 346.26 НК РФ).

С 1 января 2009 г. отменена норма абз. 3 п. 6 ст. 346.29 НК РФ, предоставляющая право налогоплательщикам самостоятельно корректировать в целях учета фактического периода времени осуществления предпринимательской деятельности значение коэффициента К2. Таким образом, плательщик ЕНВД при определении налоговой базы больше не вправе учитывать фактический период времени ведения предпринимательской деятельности в течение налогового периода.

Уточняется, что ежегодно устанавливаемый коэффициент-дефлятор К1 должен рассчитываться как произведение коэффициента, применяемого в предшествующем году, и коэффициента, учитывающего изменение потребительских цен на товары (работы, услуги) в Российской Федерации в предшествующем календарном году (абз. 5 ст. 346.27 НК РФ). Сейчас коэффициент-дефлятор отражает лишь изменение потребительских цен на товары (работы, услуги) за предшествующий год.

Реализация товаров или продукции через торговые автоматы относится к розничной торговле (абз. 12 ст. 346.27 НК РФ).

Для целей применения ЕНВД значения физических показателей указываются в целых единицах, а значения стоимостных показателей – в полных рублях. Значения стоимостных показателей менее 50 коп. (0,5 единицы) отбрасываются, а 50 коп. (0,5 единицы) и более округляются до полного рубля (целой единицы) (п. 11 ст. 346.29 НК РФ).

По отдельным видам деятельности налогоплательщик должен встать на учет не по месту осуществления деятельности, а по местонахождению организации либо месту жительства индивидуального предпринимателя (абз. 3 п. 2 ст. 346.28 НК РФ).

Некоторые изменения в части совершенствования налогового администрирования¹³

Уточнен порядок проведения камеральных налоговых проверок. Согласно п. 2 ст. 88 НК РФ (в редакции, действовавшей до 1 января 2009 г.) камеральная налоговая проверка проводится в течение 3 месяцев со дня представления декларации и документов, которые должны к ней прилагаться. Данная формулировка не позволяла однозначно определить, с какого момента отсчитывается срок проверки – со дня подачи декларации или с даты представления прилагаемых к ней документов. С 2009 г. данная проблема устранена: камеральная проверка проводится в течение 3 месяцев со дня представления налогоплательщиком налоговой декларации (расчета).

Уточняется также, что если в ходе проверки налогоплательщик представляет уточненную декларацию, то проверка первоначальной декларации прекращается и начинается новая камеральная проверка уточненной декларации (п. 9.1 ст. 88 НК РФ). Таким образом, в данной ситуации трехмесячный срок, установленный для проведения камеральной проверки, начинает отсчитываться с момента подачи уточненной декларации (п. 2 ст. 88 НК РФ).

До 2009 г. в ст. 100 НК РФ не был указан срок, в течение которого акт налоговой проверки должен быть вручен налогоплательщику. Дополнение, внесенное в п. 5 ст. 100 НК РФ, уточняет, что этот акт вручается лицу, в отношении которого проводилась проверка, или его представителю в течение 5 дней с даты его составления. Данные правила применяются при оформлении результатов как выездной, так и камеральной проверки. Пятидневный срок (со дня вынесения) установлен также для вручения решения инспекции о привлечении (об отказе в привлечении) к налоговой ответственности (соответствующее изменение внесено в п. 9 ст. 101 НК РФ).

Вводится досудебное урегулирование споров. В настоящее время налогоплательщик, который не согласен с решением налогового органа, вынесенным по результатам проверки, может сам выбирать, в каком порядке он будет это решение обжаловать (решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения). Согласно ст. 138 НК РФ ему предоставляется право обратиться либо в вышестоящий налоговый орган, либо сразу в суд. С начала 2009 г. вступает в силу поправка в ст. 101.2 НК РФ, которая устанавливает, что судебному обжалованию решений налоговых органов в обязательном порядке должно предшествовать обжалование в вышестоящем налоговом органе. Таким образом, налогоплательщики утратят право обращаться для разрешения спора с налоговой инспекцией напрямую в судебные органы, сначала они должны будут пройти процедуру досудебного урегулирования спора. Это означает, что с января следующего года схема отстаивания своих интересов налогоплательщиками затянется как минимум на один месяц за счет досудебного урегулирования

¹³ См.: Федеральные законы от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования», от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

спора¹⁴. Полагаем, данная норма ухудшает положение налогоплательщиков, поскольку лишает их выбора, увеличивает документооборот и затраты времени.

Были внесены изменения и дополнения в ст. 63 и 64 НК РФ, а также добавлена новая ст. 64.1, предусматривающая особый порядок предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате федеральных налогов. Суть изменений в том, что министру финансов РФ предоставляется право принимать решения о предоставлении отсрочек сроком до 5 лет по уплате федеральных налогов, пеней и штрафов, а также об изменении сроков уплаты федеральных налогов организациям, чья задолженность превышает 10 млрд руб. Организация, претендующая на получение отсрочки или рассрочки, должна будет представить ряд документов: справку налогового органа о состоянии расчетов по налогам, пеням и штрафам; предполагаемый график погашения задолженности; документы и сведения, свидетельствующие об угрозе возникновения неблагоприятных социально-экономических последствий в случае единовременного погашения задолженности; и письменное согласие организации на разглашение сведений, составляющих налоговую тайну, связанных с рассмотрением заявления организации. При этом на сумму задолженности, в отношении которой принято решение об отсрочке или о рассрочке, начисляются проценты по ставке, равной одной второй ставки рефинансирования ЦБ РФ, действовавшей за период отсрочки или рассрочки. Отсрочка или рассрочка может предоставляться без способов ее обеспечения.

Внесены изменения в существующий порядок блокировки счетов, которые вступят в силу с 1 января 2009 г. Теперь налоговые органы будут иметь право блокировать банковский счет не только в случае выявления недоимки по налогам, но также и в случае наличия задолженности по пеням и штрафам. При этом налоговые органы обязаны отменять решение о приостановке операций по счетам в течение рабочего (а не операционного, как сейчас) дня с момента разрешения конфликтной ситуации. Кроме того, за просрочку в разблокировке счета или в уведомлении его владельца о разблокировке налоговые органы будут платить проценты (данное правило начнет действовать с 2010 г.).

Перечень оснований предоставления инвестиционного налогового кредита дополнен случаем выполнения организацией государственного оборонного заказа. Уточняется порядок приостановления операций по счетам налогоплательщиков в банках и проведения налоговых проверок. Запрещается использовать доказательства, полученные с нарушением Налогового кодекса РФ.

¹⁴ Процедура рассмотрения налоговыми органами жалоб налогоплательщиков установлена в Регламенте рассмотрения налоговых споров в досудебном порядке, утв. Приказом МНС РФ от 17 августа 2001 г. № БГ-3-14/290. Рассмотреть поступившую жалобу налоговый орган должен в течение календарного месяца со дня ее получения (п. 2.1 ст. 2 приказа). Причем этот срок может быть продлен по решению налогового органа на 15 дней с целью получения необходимых для рассмотрения жалобы документов или информации из налоговой инспекции (п. 3 ст. 140 НК РФ). О принятом решении налогоплательщику должно быть сообщено в течение 3 дней со дня его принятия.

2. Некоторые изменения в сфере гражданского, антимонопольного, трудового законодательства

Автономные учреждения

С 2007 г. начал действовать Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», который установил новый тип государственного (муниципального) учреждения – автономное учреждение.

Напомним, что автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, ее субъектом или муниципальным образованием¹⁵ для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. Автономное учреждение является юридическим лицом и от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Для практической реализации Закона об АУ необходимо было принятие целого ряда подзаконных актов, регламентирующих:

- порядок рассмотрения предложений о создании федеральных автономных учреждений, создаваемых путем изменения типа существующих государственных учреждений;
- форму предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения;
- порядок определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений;
- перечень учреждений, тип которых не подлежит изменению;
- условия и порядок формирования задания учредителя автономному учреждению и порядок финансового обеспечения выполнения задания автономным учреждением;
- порядок опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества;
- порядок осуществления функций и полномочий учредителя автономного учреждения органом исполнительной власти в отношении автономного учреждения.

Данные вопросы регламентируются органами федеральной, региональной и муниципальной власти для учреждений, находящихся в их ведении.

Практически все указанные подзаконные акты на федеральном уровне были приняты в 2007 г. Рассмотрим единственный документ, принятый в развитие Закона об АУ в 2008 г., – постановлением Правительства РФ от 18 марта 2008 г. № 182 был утвержден документ «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания».

Задание является обязательным для федерального автономного учреждения.

Учредитель устанавливает в задании требования к качеству и (или) объему (составу), условиям, порядку и результатам оказания федеральным автономным учреждением

¹⁵ Совместное учредительство автономных учреждений (в том числе различными органами власти или местного самоуправления) не допускается.

услуг, выполнения им работ для обеспечения осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта и иных сферах с учетом потребностей в государственных услугах, а также определяет порядок контроля за исполнением задания, включая условия и порядок досрочного прекращения его выполнения.

В состав задания включаются:

а) выписка из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения задания;

б) перечень категорий потребителей услуг, оказываемых в рамках задания, с выделением категорий потребителей, имеющих право на бесплатное и (или) частично платное получение услуг, а также планируемое количество потребителей этих услуг (если характер задания предполагает возможность планирования количества потребителей);

в) показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых федеральным автономным учреждением услуг, на очередной финансовый год планового периода, на который устанавливается задание (если возможно – в расчете на одного потребителя каждой категории), методика расчета значений показателей, требования к квалификации и опыту персонала, оказывающего услуги, требования к материально-техническому обеспечению и порядок оказания услуг с указанием правового акта, которым утверждены требования к качеству услуг (при наличии);

г) порядок оказания услуг физическим и (или) юридическим лицам с указанием регламента или иного документа, которыми установлен указанный порядок. В случае отсутствия регламента (иного документа) прилагаются:

описание основных процедур оказания услуг федеральным автономным учреждением;

порядок информирования потенциальных потребителей об оказании услуг;

перечень оснований для приостановления оказания услуг или отказа в оказании услуг;

д) предельные цены (тарифы) на оплату услуг физическими и (или) юридическими лицами (в случае, если законодательством Российской Федерации предусмотрено выполнение соответствующих работ (оказание услуг) на платной основе) либо порядок их установления;

е) порядок контроля за выполнением задания, условия и порядок его досрочного прекращения;

ж) требования к отчетности федерального автономного учреждения о выполнении задания (включая форму отчета о выполнении задания и периодичность его представления);

з) срок выполнения задания;

и) порядок изменения задания.

Задание устанавливается в соответствии с основной деятельностью, предусмотренной уставом федерального автономного учреждения, и с учетом:

а) предложений федерального автономного учреждения, касающихся потребности в соответствующих услугах, оцениваемых на основании прогнозируемой динамики ко-

личества потребителей услуг, уровня удовлетворенности существующим объемом и качеством услуг и возможностей федерального автономного учреждения по оказанию услуг;

б) сданного в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным автономным учреждением учредителем или приобретенного этим учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания которого учредителем не осуществляется;

в) показателей выполнения федеральным автономным учреждением задания в отчетном финансовом году;

г) объемов бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до учредителя федерального автономного учреждения.

Напомним, что для бюджетных учреждений перечень расходования бюджетных ассигнований строго ограничен (ст. 70 БК РФ), в отличие от них для автономных учреждений такой перечень не установлен и определяется учредителем при предоставлении субсидий из бюджета при формировании задания.

Так, финансовое обеспечение выполнения задания осуществляется за счет бюджетных ассигнований путем предоставления федеральному автономному учреждению:

а) субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание им услуг физическим и (или) юридическим лицам;

б) субсидии на возмещение нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным автономным учреждением учредителем или приобретенного федеральным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду с согласия учредителя), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Кроме того, дополнительно установлено, что федеральному автономному учреждению, созданному путем изменения типа существующего федерального государственного учреждения, предоставляется в течение 3 лет с даты создания за счет средств федерального бюджета субсидия с целью выравнивания финансового обеспечения выполнения задания, сформированного учредителем в отношении этого федерального автономного учреждения. В частности, для таких автономных учреждений размер субсидии будет определяться как разность между размером бюджетных ассигнований, предоставленных бюджетному учреждению на текущий год и плановый период, и размером субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание АУ услуг и на содержание соответствующего недвижимого и особо ценного движимого имущества.

Постановлением также было поручено Минэкономразвития России утвердить по согласованию с Минфином России методические рекомендации по расчету нормативов затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным учреждением, созданным на базе имущества, находящегося в федеральной собственности (далее – федеральное автономное учреждение), учредителем, или приобретенного федеральным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (за исключе-

нием имущества, сданного в аренду с согласия учредителя), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки. А федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия учредителя федерального автономного учреждения, предписано разработать и утвердить по согласованию с Минфином России нормативы затрат на содержание имущества, закрепленного за автономным учреждением.

Кроме того, Положением установлено, что расчет размера нормативных затрат на выполнение задания производится учредителем на основании утвержденных нормативов затрат на оказание услуг физическим и (или) юридическим лицам в рамках задания, а также норматива затрат на содержание соответствующего недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества и уплату налогов, за исключением случаев, установленных актами Президента РФ и Правительства РФ.

Субсидии перечисляются в установленном порядке на счет, открытый федеральному автономному учреждению в кредитной организации.

Предоставление федеральному автономному учреждению данных субсидий в течение финансового года осуществляется на основании соглашения между учредителем и федеральным автономным учреждением о порядке и условиях предоставления льгот. Учредитель вправе уточнять и дополнять соглашение с учетом отраслевых особенностей. Периодичность перечисления субсидий в течение финансового года и их размеры определяются указанным соглашением.

Таким образом, законодательство наделяет соответствующие органы исполнительной власти необходимостью определить нормативы затрат автономных учреждений по двум видам предоставляемых им субсидий, а расчет таких нормативов предполагает и формирование соответствующей методической базы.

Закон об АУ и рассматриваемое Постановление не содержат указаний о том, является ли деятельность автономного учреждения в рамках задания прибыльной или нет. Видимо, эти вопросы будут решаться при формировании задания учредителя и установлении тарифов на услуги, оказываемые в рамках задания.

Совершенствование законодательства в области защиты конкуренции

Федеральным законом от 8 ноября 2008 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» был внесен ряд изменений, в соответствии с которыми устраниваются некоторые ограничения, установленные в отношении сделок с государственным и муниципальным имуществом, а также имуществом коммерческих организаций, и отменяются некоторые обязанности кредитных организаций, установленные в рамках антимонопольного контроля за их деятельностью. Уточнены полномочия антимонопольного органа по рассмотрению предусмотренных Законом «О защите конкуренции» ходатайств хозяйствующих субъектов.

Регламентация сделок с государственным и муниципальным имуществом

В соответствии с Законом «О защите конкуренции» заключение договоров аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, может быть осуществлено только по результатам

проведения конкурсов или аукционов на право заключения таких договоров. Соблюдение данного порядка в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, не требуется в случаях, если указанные права на имущество предоставляются на основании актов Президента РФ, Правительства РФ, решений суда и федеральных законов, устанавливающих иной порядок распоряжения этим имуществом.

Законом был дополнен этот перечень исключений – проведение конкурсов или аукционов на право заключения договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования государственным или муниципальным имуществом, не требуется также в следующих случаях: передача указанных прав на основании международных договоров, государственным органам, органам местного самоуправления, государственным внебюджетным фондам, Центральному банку РФ, а также передача указанных прав на срок не более чем тридцать календарных дней (при этом запрещается предоставление указанных прав на это имущество одному лицу на совокупный срок более чем тридцать календарных дней в течение шести последовательных календарных месяцев без проведения конкурсов или аукционов). Без проведения конкурсов или аукционов возможно также заключение договоров на передачу религиозным организациям в безвозмездное пользование имущества религиозного назначения, в том числе зданий и сооружений (подп. «а» п. 1 ст. 1 Закона).

Перечень случаев, при которых заключение договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования государственным и муниципальным имуществом без проведения конкурсов или аукционов, распространен на государственное и муниципальное имущество, которое закреплено на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями (подп. «б» п. 1 ст. 1 Закона).

Включена норма, устанавливающая, что до 1 июля 2010 г. разрешается заключение на новый срок без проведения торгов договоров аренды государственного или муниципального имущества, заключенных до 1 июля 2008 г. с субъектами малого и среднего предпринимательства. При этом заключение указанных договоров аренды возможно на срок не более чем до 1 июля 2010 г. Кроме того, оговорено, что это разрешение не распространяется на заключение договоров аренды государственного или муниципального имущества с субъектами малого и среднего предпринимательства, являющимися кредитными организациями, страховыми организациями (за исключением потребительских кооперативов), инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, ломбардами, участниками соглашений о разделе продукции, предприятиями игорного бизнеса, нерезидентами Российской Федерации (за исключением случаев, предусмотренных международными договорами), а также субъектами малого и среднего предпринимательства, осуществляющими добычу и переработку полезных ископаемых (кроме общераспространенных полезных ископаемых) (п. 5 ст. 1 Закона).

Из Закона «О защите конкуренции», устанавливающего обязательность заключения договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного и муниципального имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями, только по результатам конкурсов

или аукционов (конечно, кроме случаев, определенных Законом), исключено упоминание договоров доверительного управления имуществом (подп. «б» п. 1 ст. 1 Закона).

Регламентация сделок с имуществом коммерческих организаций, совершаемых с предварительного согласия антимонопольного органа

В Законе «О защите конкуренции» установлен перечень сделок с имуществом коммерческих организаций, которые при определенных условиях могут совершаться только с предварительного согласия антимонопольного органа. Такими условиями, в частности, являются суммарная стоимость активов лица, приобретающего имущество, и лица, имущество которого приобретается, либо суммарная выручка от реализации товаров в сочетании со стоимостью активов, либо факт включения одной из сторон сделки в реестр хозяйствующих субъектов, занимающих определенную долю на рынке.

К сделкам, которые при указанных условиях подлежат предварительному согласованию с антимонопольным органом, например, относится получение в собственность, в пользование или во владение хозяйствующим субъектом (группой лиц) основных производственных средств или нематериальных активов другого хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации), если балансовая стоимость имущества, составляющего предмет сделки или взаимосвязанных сделок, превышает 20% балансовой стоимости основных производственных средств и нематериальных активов хозяйствующего субъекта, осуществляющего отчуждение или передачу имущества.

Внесенными изменениями исключены из упомянутых основных производственных средств (и, таким образом, из числа объектов, сделки с которыми подлежат предварительному согласованию с антимонопольным органом) земельные участки, а также не имеющие промышленного назначения здания, строения, сооружения, помещения и части помещений, объекты незавершенного строительства (п. 2 ст. 1 Закона).

Вопросы антимонопольного контроля за деятельностью финансовых организаций

Законом «О защите конкуренции» установлена обязанность финансовых организаций (к которым, в частности, относятся кредитные и страховые организации, фондовые и валютные биржи, лизинговые компании, управляющие компании) направлять в федеральный антимонопольный орган уведомления обо всех соглашениях, достигнутых в любой форме между ними или с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также с любыми организациями. Соглашениями, на которые не распространялась обязанность направлять уведомления о них, являлись соглашения между финансовыми организациями, имеющими в совокупности долю на товарном рынке менее норматива, установленного Правительством РФ, а также соглашения, являющиеся договорами о предоставлении финансовых услуг, и соглашения, являющиеся договорами, заключаемыми финансовой организацией в процессе обычной хозяйственной деятельности.

Изменениями уточняется, что антимонопольный орган необходимо уведомлять только о письменных соглашениях между финансовыми организациями или финансовыми организациями и органами исполнительной власти (федеральными или субъектов РФ). То есть теперь исключается упоминание «федерального» антимонопольного органа как адресата уведомлений, а также исключается упоминание о соглашениях, достигнутых в иной форме, кроме письменной, о соглашениях с органами местного самоуправления и «любыми организациями».

В перечень соглашений, на которые не распространяется обязанность направлять уведомления, дополнительно включены следующие виды соглашений: соглашения между финансовыми организациями, которые не связаны с оказанием финансовых услуг третьим лицам; соглашения, достижение которых предусмотрено договорами об оказании финансовых услуг; соглашения о расторжении ранее достигнутых соглашений; соглашения об изменении ранее достигнутых соглашений, не предусматривающие изменения существенных условий ранее достигнутых соглашений; соглашения, являющиеся предварительным договором.

По-новому определен еще один вид соглашений, который также входит в перечень исключений из обязанности направлять уведомления о соглашениях, – это соглашения между финансовыми организациями, стоимость активов каждой из которых по бухгалтерскому балансу по состоянию на последнюю отчетную дату, предшествующую дате достижения соглашения, не превышает величину, установленную Правительством РФ. Ранее, как уже упоминалось, в перечень исключений входили соглашения между финансовыми организациями, «имеющими в совокупности долю на товарном рынке менее норматива, установленного Правительством РФ».

Из перечня документов, которые должны прилагаться к уведомлению, исключена финансово-экономическая отчетность, представляемая в Центральный банк РФ и в осуществляющие регулирование на рынке финансовых услуг федеральные органы исполнительной власти (п. 4 ст. 1 Закона).

Изменениями уточняется, что финансовые организации, не направившие в соответствии с Законом «О защите конкуренции» в антимонопольный орган уведомления о соглашениях, достигнутых до дня вступления в силу изменений, если обязанность уведомлять о таких соглашениях предусмотрена Законом «О защите конкуренции», должны направить в антимонопольный орган соответствующие уведомления в течение 9 месяцев со дня вступления в силу изменений. Такие уведомления, направленные в указанный срок, будут считаться направленными с соблюдением сроков, установленных антимонопольным законодательством (ст. 2 Закона).

Порядок рассмотрения антимонопольным органом ходатайств о предварительном согласовании сделок

При рассмотрении ходатайств о предварительном согласовании сделок в случаях, предусмотренных Законом «О защите конкуренции», антимонопольный орган вправе принять решение об удовлетворении ходатайства, продлении срока его рассмотрения и об отказе в удовлетворении.

Поправками установлено, что антимонопольный орган вправе принять решение о продлении срока рассмотрения ходатайства, помимо ранее установленных случаев, также в случае, если сделка или иное действие, заявленные в ходатайстве, подлежат предварительному согласованию в соответствии с Федеральным законом «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», до дня принятия решения в отношении такой сделки или иного действия в соответствии с этим Федеральным законом. Если в соответствии с указанным Федеральным законом принято решение об отказе в предварительном согласовании сделки или иного действия, то антимонопольный орган также принимает решение об отказе в удовлетворении

ходатайства о даче согласия на осуществление сделки или иного действия (п. 3 ст. 1 Закона).

Новая система регулирования аудиторской деятельности

С 1 января 2009 г. вступил в силу Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ. Данный Федеральный закон предусматривает переход к новой системе регулирования аудиторской деятельности, отличной от ранее действовавшей (установленной прежним Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности»). В частности, новым Законом предусматривается отмена с 1 января 2010 г. лицензирования данного вида деятельности с одновременным введением обязательного членства аудиторов и аудиторских организаций в одной из саморегулируемых организаций аудиторов (СОА), наделенных соответствующими полномочиями по контролю за качеством предоставляемых аудиторских услуг. С 1 января 2010 г. лицензии на осуществление аудиторской деятельности утрачивают силу, и аудиторские организации, индивидуальные аудиторы, не вступившие в саморегулируемые организации аудиторов, не вправе будут проводить аудит и оказывать сопутствующие аудиту услуги. Аудиторская организация, аудитор могут являться членами только одной саморегулируемой организации аудиторов.

Принятый Закон разделяет понятия аудиторской деятельности и аудита. Устанавливается, что аудиторская деятельность включает не только аудит (осуществление независимой проверки бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица), но также и оказание сопутствующих аудиту услуг, перечень которых устанавливается федеральными стандартами аудиторской деятельности.

Законом также определены требования для включения некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов, а также определены права и обязанности таких организаций. НКО включается в государственный реестр СОА при условии объединения в ее составе не менее 700 физических лиц или не менее 500 коммерческих организаций. То есть членами саморегулируемой организации аудиторов могут являться физические лица и (или) организации, не являющиеся соответственно аудиторами и аудиторскими организациями. Согласно ранее действующим положениям прежнего Закона № 119-ФЗ, профессиональное аудиторское объединение могло быть аккредитовано при условии объединения в составе его членов не менее 1000 аттестованных аудиторов и (или) не менее 100 аудиторских организаций.

Также для включения некоммерческой организации в государственный реестр СОА необходимо в целях обеспечения дополнительной имущественной ответственности ее членов сформировать компенсационный фонд, утвердить правила осуществления внешнего контроля качества работы членов саморегулируемой организации аудиторов и принять кодекс профессиональной этики аудиторов. СОА обязана участвовать в создании (включая финансирование) и деятельности единой аттестационной комиссии. На СОА возлагаются также функции по ведению реестра аудиторов и аудиторских организаций в отношении своих членов.

Новый Закон устанавливает требования к членству в СОА. Дополнительно к требованиям, ранее предусмотренным Законом № 119-ФЗ, установлены требования для аудиторов и аудиторских организаций – наличие безупречной деловой репутации. Также предусмотрены требования к уставному капиталу аудиторской организации: доля

уставного (складочного) капитала коммерческой организации, принадлежащая аудиторам и (или) аудиторским организациям, должна быть не менее 51%.

Установлено, что до 1 января 2011 г. аудиторы вправе осуществлять аудиторскую деятельность в соответствии с типом имеющегося квалификационного аттестата аудитора, а с 1 января 2011 г. вводится единый квалификационный аттестат аудитора, дающий право проводить аудит в любых отраслях экономики. Квалификационный аттестат аудитора выдается по результатам сдачи квалификационного экзамена. Порядок его проведения, круг вопросов, предлагаемых претенденту, а также порядок определения результатов квалификационного экзамена устанавливаются уполномоченным федеральным органом. Законом в целом ужесточены требования к претенденту на получение квалификационного аттестата. Так, в частности, установлено, что для получения квалификационного аттестата аудитора физическому лицу ко дню объявления результатов квалификационного экзамена необходимо иметь стаж работы, связанной с осуществлением аудиторской деятельности либо ведением бухгалтерского учета и составлением бухгалтерской (финансовой) отчетности, не менее трех лет. Не менее двух лет из последних трех лет указанного стажа работы должны приходиться на работу в аудиторской организации. Ранее обязательным требованием к претенденту на получение квалификационного аттестата аудитора в соответствии с прежним Законом № 119-ФЗ являлось наличие стажа работы по экономической или юридической специальности не менее трех лет.

Как и ранее, аудитор обязан в течение каждого календарного года, начиная с года, следующего за годом получения квалификационного аттестата аудитора, проходить обучение по программам повышения квалификации. СОА утверждают программы такого обучения, а также устанавливается минимальная продолжительность обучения, которая не может быть менее 120 часов за три последовательных календарных года и не менее 20 часов в каждый год.

Новые правила направления работников в служебные командировки

Правительство Российской Федерации постановлением от 13 октября 2008 г. № 749 в соответствии со ст. 166 Трудового кодекса РФ утвердило Положение об особенностях направления работников в служебные командировки. Положение вступило в силу с 28 октября 2008 г.

Положение определяет особенности порядка направления работников в служебные командировки как на территории РФ, так и на территории иностранных государств.

В Положении более четко изложены нормы, вызывавшие определенные трудности на практике ввиду неоднозначности их толкования.

До принятия Положения все работодатели руководствовались Инструкцией Минфина СССР, Госкомтруда СССР и ВЦСПС от 7 апреля 1988 г. № 62 «О служебных командировках в пределах СССР» и в соответствии со ст. 423 ТК РФ применяли ее в части, не противоречащей Трудовому кодексу РФ (не отменена она и сейчас).

Понятие служебной командировки раскрывается в ст. 166 ТК РФ – это поездка работника по распоряжению работодателя на определенный срок для выполнения служебного поручения вне места постоянной работы. Служебные поездки работников, постоянная работа которых осуществляется в пути или имеет разъездной характер, слу-

жебными командировками не признаются. Под местом постоянной работы следует понимать месторасположение организации (обособленного структурного подразделения организации), работа в которой обусловлена трудовым договором. Согласно ст. 57 ТК РФ условием, обязательным для включения в трудовой договор, является в том числе и место работы, а в случае когда работник принимается для работы в филиале, представительстве или ином обособленном структурном подразделении организации, расположенном в другой местности, – место работы с указанием обособленного структурного подразделения и его местонахождения.

В новом Положении отдельно оговорено, что поездка работника, направляемого в командировку по распоряжению работодателя или уполномоченного им лица в обособленное подразделение командирующей организации (представительство, филиал), находящееся вне места постоянной работы, также признается командировкой.

Прежде всего стоит отметить, что если ранее срок командировки был ограничен 40 днями, не считая времени нахождения в пути, то теперь это ограничение снято. Согласно п. 4 Положения срок командировки определяется работодателем с учетом объема, сложности и других особенностей служебного поручения. Это позволяет решить проблему оплаты долгосрочных командировок, поскольку раньше превышение 40-дневного срока квалифицировалось как перевод на другую работу (ст. 72.1 ТК РФ).

При этом отмена максимального срока командирования не означает, что работников можно посылать в командировку на очень длительный срок. Ведь выполнение служебного поручения (именно так определяет командировку ст. 166 ТК РФ) не предполагает постоянной работы в месте командирования. Это может быть заключение договоров, проверка, контроль, прием работ, участие в семинарах и т.п. То есть срок командировки обусловлен выполнением такого поручения. Если же работник в месте командирования выполняет постоянные трудовые функции, то это необходимо рассматривать как перевод на другую работу.

Отметим также, что в силе остались ограничения, названные постановлением Правительства РФ от 17 февраля 2007 г. № 97 «Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства...». Так, временно пребывающие в России иностранцы могут направляться в служебную командировку, но не более чем на 10 календарных дней в течение всего периода действия разрешения на работу. Для временно проживающих иностранцев общий срок командировок не может превышать 40 календарных дней в течение 12 календарных месяцев.

Документы, которые организации обязаны оформлять при командировках, остались прежними: командировочное удостоверение, служебное задание, решение работодателя (приказ), авансовый отчет, а также отчет о выполненной работе.

В соответствии с п. 8 Положения Минздравсоцразвития России обязано определить порядок и формы учета работников, выбывающих из командирующей организации и прибывших в организацию, в которую они командированы. До утверждения этого порядка и форм учета придется применять формы журналов прибытия (убытия) в командировку, утвержденные в качестве Приложений к старой Инструкции № 62.

Согласно п. 15 Положения направление работника в командировку за пределы территории РФ производится по распоряжению работодателя без оформления командировочного удостоверения. Однако при командировании работника в страны СНГ, за-

ключившие между собой межправительственные соглашения, на основании которых в документах для въезда и выезда пограничными органами не делаются отметки о пересечении государственной границы, командировочное удостоверение выписывать придется. Именно в командировочном удостоверении принимающая работника сторона по-прежнему должна проставлять отметки о прибытии и убытии.

Как и ранее, при направлении в командировку работнику выдается денежный аванс на оплату: расходов на проезд и по найму жилого помещения, а также суточные¹⁶.

Принципиально то, что перечень расходов, возмещаемых работнику при зарубежных командировках, дополнен затратами на загранпаспорт, визы и другие выездные документы; на обязательные консульские, аэродромные сборы, сборы за право въезда или транзита автотранспорта; на обязательную медицинскую страховку; на иные обязательные платежи и сборы (п. 23 Положения). Включение в указанный перечень обязательной медицинской страховки должно положительно сказаться на правоприменительной практике и помочь работодателям убедить налоговые органы в правомерности учета подобных затрат в составе командировочных расходов, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль (подп. 12 п. 1 ст. 264 НК РФ), поскольку налоговые органы считали, что нормы НК РФ такой возможности не предусматривают¹⁷.

Согласно п. 16 старой Инструкции № 62 заболевшему командированному работнику возмещались расходы по найму жилого помещения (кроме случаев нахождения в стационаре) и выплачивались суточные в течение всего времени, пока он по состоянию здоровья не имел возможности приступить к выполнению поручения или вернуться к месту своего постоянного проживания (но не свыше 2 месяцев). В новом Положении (п. 25) данное ограничение снято: работник имеет право на выплату суточных и возмещение расходов на проживание за счет работодателя в течение всего периода болезни.

Если работник имеет возможность ежедневно возвращаться из места командировки на территории РФ, то суточные ему, как и ранее, не выплачиваются (п. 11 Положения). Даже если в локальном нормативном акте и (или) в коллективном договоре выплата суточных за такие командировки предусмотрена работодателем, их сумма не может быть отнесена к расходам в целях налогообложения прибыли.

Работникам, направляемым в однодневные командировки за границу, наоборот, согласно п. 20 Положения суточные будут выплачиваться, но в размере 50% нормы такого рода расходов, определяемой коллективным договором или локальным нормативным актом для заграничных командировок.

В соответствии с п. 5 нового Положения оплата труда командированного работника в случае привлечения его к работе в выходные или нерабочие праздничные дни производится в соответствии с трудовым законодательством РФ – согласно правилам ст. 153 ТК РФ, которые обязывают работодателя оплачивать работу в указанные дни не менее чем в двойном размере тарифной ставки (оклада) либо (по желанию работника) в одинарном размере с предоставлением другого дня отдыха.

¹⁶ Независимо от того, какой размер суточных установлен локальным нормативным актом организации, не подлежат обложению НДФЛ суточные, выплачиваемые в соответствии с законодательством РФ, но не более 700 рублей за каждый день нахождения в командировке на территории РФ и не более 2500 рублей за каждый день нахождения в заграничной командировке.

¹⁷ См., например, письма Минфина РФ от 10 мая 2006 г. № 03-03-04/2/138, УФНС России по г. Москве от 19 мая 2006 г. № 20-12/43886@.

Согласно п. 26 нового Положения работник по возвращении из командировки обязан в течение трех рабочих дней:

– представить авансовый отчет об израсходованных в связи с командировкой суммах и произвести окончательный расчет по выданному ему перед отъездом в командировку денежному авансу на командировочные расходы. К авансовому отчету прилагаются командировочное удостоверение, оформленное надлежащим образом, документы о найме жилого помещения, фактических расходах на проезд (включая страховой взнос на обязательное личное страхование пассажиров на транспорте, оплату услуг по оформлению проездных документов и предоставлению в поездах постельных принадлежностей) и иных расходах, связанных с командировкой;

– представить письменный отчет о выполненной работе в командировке, согласованный с руководителем структурного подразделения работодателя.

Приложение 2. Правовые причины привлекательности налоговой системы Кипра для российских налогоплательщиков

Важный метод планирования и минимизации налогообложения – организация внешнеэкономической деятельности с помощью субъектов, являющихся резидентами стран со льготным налогообложением. В настоящем разделе приводится обзор основных способов минимизации налогообложения отечественными предпринимателями при осуществлении своей деятельности на Кипре. При этом большинство способов налогового планирования основано не столько на нормах Соглашения об избежании двойного налогообложения между Российской Федерацией и Кипром 1998 г. (которое по содержанию не отличается от подобных соглашений, заключенных Российской Федерацией с другими странами), сколько на льготных положениях внутреннего кипрского законодательства. Вместе с тем в данном разделе указывается, что включение некоторых дополнительных норм в российское налоговое законодательство позволило бы, не ущемляя прав налогоплательщиков, уменьшить размер налоговых потерь и сократить отток капитала из России на Кипр.

1. Льготные положения внутреннего законодательства Государства Кипр

Соглашение об избежании двойного налогообложения между Российской Федерацией и Кипром¹⁸ было заключено в декабре 1998 г. (на практике применяется с 1 января 2001 г.). Настоящее Соглашение заменило ранее заключенное советско-кипрское Соглашение 1982 г.

Следует отметить, что в Российской Федерации, как практически и во всем мире, основой для заключения международных соглашений об избежании двойного налогообложения является Типовая модель конвенции 1963 г. Организации экономического

¹⁸ Соглашение между правительством РФ и правительством Республики Кипр от 5 декабря 1998 г. «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал». См.: Собрание законодательства РФ. 13.09.1999 г. № 37. Ст. 4447; Бюллетень международных договоров. 1999. № 12. Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 167-ФЗ.

сотрудничества и развития (ОЭСР) об избежании двойного налогообложения доходов и капитала¹⁹.

Соглашение, заключенное Россией в 1998 г. с Кипром, содержит нормы, соответствующие требованиям и рекомендациям ОЭСР, а также внутреннему законодательству этих двух стран. Настоящее Соглашение не раз подвергалось критике. Более того, были предложения о его денонсировании. Такого рода предложения появились в связи с «благоприятным инвестиционным климатом», сложившимся на Кипре для российских предпринимателей. Большинство критиков Соглашения придерживалось мнения, что положения его норм предоставляют российским компаниям многочисленные способы минимизации своего налогообложения или вовсе создают условия для построения различных схем ухода от уплаты налогов. Но с начала 2002 г. характер высказываний в адрес Соглашения России с Кипром изменился. Это связано с тем, что за 2001 г. Кипр вышел на первое место среди государств, осуществляющих инвестиции в экономику Российской Федерации²⁰. Кроме того, в 2004 г. Кипр вступил в Европейский союз, приведя свое налоговое законодательство в соответствие с требованиями ЕС и ОЭСР, при этом он официально потерял звание офшора (основное изменение: ставка по налогу на прибыль была увеличена с 4,25 до 10% как для резидентных, так и для нерезидентных компаний Кипра).

Однако необходимо различать благоприятный инвестиционный климат, складывающийся на Кипре благодаря внутреннему законодательству этого государства, и благоприятный инвестиционный климат, который складывается благодаря положениям Соглашения 1998 г., заключенного между Россией и Кипром об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал. Кроме того, существуют недостатки и пробелы внутреннего российского законодательства – в частности, налогового, – которые способствуют уходу от уплаты налогов в России за счет перевода капитала за рубеж на законных основаниях.

К положениям внутреннего законодательства Кипра, которые создают российским компаниям условия для минимизации налогообложения с целью увеличения собственных прибылей, сохранения накопленных средств, вывода капитала за рубеж, можно отнести:

1) льготный режим налогообложения компаний – резидентов Кипра: ставка налога на прибыль с корпораций составляет всего 10% (в России – 20%);

2) безналоговое перечисление прибыли, которую получила кипрская компания (резидент Кипра), своим зарубежным акционерам, которые резидентами Кипра не являются. Это связано с тем, что дочерние предприятия – резиденты Кипра, созданные российской материнской компанией, при выплате полученной прибыли в виде дивидендов акционерам российской головной организации – резиденту Российской Федерации не платят налога на выплату дивидендов на Кипре по ставке 10% (withholding tax – 0%);

¹⁹ <http://www.oecd.org/dataoecd/50/49/35363840.pdf> (текст Типовой модельной конвенции 1963 г. Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) об избежании двойного налогообложения доходов и капитала от июля 2005 г.); <http://www.oecd.org/dataoecd/48/60/40489100.pdf> (текст изменений к Модельной конвенции ОЭСР 1963 г. от 2008 г.).

²⁰ Николаев Д.В. О пользе и вреде налогового соглашения России с Кипром // Ваш налоговый адвокат. № 1. I квартал 2003 г.

3) прибыль, полученная от продажи компанией – резидентом Кипра своих акций на Кипре, освобождается от обязанности уплаты налога. Аналогично прибыль, полученная от продажи иных ценных бумаг, не облагается налогами как для юридических, так и для физических лиц;

4) прибыль, полученная материнской кипрской компанией от постоянно действующей дочерней компании, расположенной за пределами Кипра, полностью освобождается от уплаты налога на прибыль на Кипре. Однако дивиденды, получаемые резидентами Кипра от нерезидентных дочерних компаний, облагаются налогом на оборону по ставке 15%. Но дивиденды, получаемые резидентной компанией от нерезидентной компании, освобождаются от данного налога, если участие резидентной компании в уставном капитале нерезидентной компании составляет более 1%. Данное изъятие фактически означает, что дивиденды, которые перечисляет дочерняя компания – резидент России своей материнской компании – резиденту Кипра, в большинстве случаев не облагаются никакими налогами;

5) налог на недвижимое имущество распространяется только на имущество, расположенное на Кипре. Размер ежегодного налога на недвижимость зависит от стоимости недвижимого имущества. Если стоимость недвижимого имущества составляет менее 100 000 кипрских фунтов (около 223 000 долл.), то ставка налога равна нулю;

6) кипрское предприятие регистрируется с использованием института номинальных держателей акций, т.е. такое предприятие управляется с использованием номинальных директоров, которые не действуют без распоряжений реального владельца, чье имя скрыто за «номиналами» и неизвестно национальным налоговым и надзорным службам. Как показывает практика, ст. 26 Соглашения об избежании двойного налогообложения между Российской Федерацией и Кипром, посвященная обмену информацией между налоговыми и надзорными органами соответствующих стран, не работает. Обмен информацией между компетентными органами двух стран должен быть действенным механизмом устранения двойного налогообложения между странами. Регулярный обмен информацией выступает в качестве своеобразного контрольного механизма за утечкой доходов и капиталов за рубеж, за своевременной уплатой налога в полном объеме.

Однако на практике даже самые развитые страны Европейского союза и США сравнительно недавно (с 2001 г.), при значительной поддержке и помощи ОЭСР начали работать над проблемой практической реализации норм, предписывающих обязанность для стран обмениваться информацией. Это связано, в частности, с тем, что каждая из стран имеет свои, установленные нормами внутреннего законодательства основания предоставления информации, виды предоставляемой информации, механизм ее предоставления/получения и пр. Задача ОЭСР в данном случае сводится к тому, чтобы унифицировать все данные понятия и процессы, не нарушая при этом законодательного суверенитета каждой из стран. Статья 26 Соглашения между Российской Федерацией и Кипром не противоречит нормам, установленным ОЭСР, и нормам внутреннего законодательства каждой из стран, но при этом в данной статье не говорится ни об основаниях предоставления информации, ни об основаниях отказа в предоставлении информации, ни о сроках предоставления/отказа в предоставлении информации. Таким образом, в ст. 26 Соглашения отсутствуют механизмы реализации данной статьи на практике, что в значительной степени затрудняет ее использование;

7) в 2008 г. некоторые группы компаний – резиденты Кипра были освобождены от обязанности сдавать *консолидированную финансовую отчетность* (данная поправка повышает привлекательность Кипра для регистрации *холдингов*: если головная компания зарегистрирована на Кипре, то в налоговые органы предоставляется отчетность только этой компании, а не всего холдинга);

8) ставка налога на добавленную стоимость на Кипре составляет 15% (в России – 18%). Пониженная ставка НДС – 5%;

9) судоходные компании, плавающие под флагом Кипра, освобождены от обязанности уплаты налога на прибыль²¹. Кроме того, заработная плата и иные выплаты капитану, командному составу и другим членам экипажа судна под кипрским флагом освобождены от уплаты налогов и выплат по социальному страхованию. При продаже или переводе судна или акций судоходной компании налог на прирост капитала на территории Кипра не взимается.

Таким образом, основное преимущество регистрации фирмы на Кипре заключается в том, что у отечественного предпринимателя появляется собственное, полностью подконтрольное ему иностранное кипрское предприятие. Такая «своя» компания на Кипре открывает большие возможности для проведения различных внешнеэкономических и в ряде случаев внутренних для России операций. Существенно, что с правовой точки зрения иностранная компания, контролируемая ее владельцем, является полноценным юридическим лицом, способным участвовать в любых коммерческих сделках абсолютно законным образом.

Ниже будут рассмотрены наиболее распространенные схемы с участием кипрской компании, цель реализации которых – накопление собственного капитала, планирование и законная минимизация налогообложения.

2. Основные правовые схемы с участием кипрской компании

Российским предпринимателям выгодно вести свой бизнес посредством образования холдинговых предприятий, используя льготную налоговую юрисдикцию – Кипр. Это возможно благодаря как положениям внутреннего льготного налогового законодательства Кипра, так и нормам Соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенного между Россией и Кипром.

Холдинговая компания представляет собой совокупность двух и более юридических лиц (участников холдинга), связанных между собой отношениями, дающими право управления одному из участников (головной компании) деятельностью других участников холдинга на основе права головной компании определять принимаемые ими решения.

Причиной создания холдингов является потребность в организации финансовых потоков. Холдинговые схемы позволяют решить многие задачи: объединение в одну структуру компаний с различными видами деятельности, оптимизация налогообложения внутри холдинга, формирование и оптимальное налогообложение доходов в виде

²¹ Часть 4 Закона «О торговом судоходстве (О налогах и сборах)» от 1992 г. (с внесенными поправками) предусматривает налоговый режим для судоходных компаний Кипра, который предполагает полное освобождение от налогообложения любой прибыли и дивидендов, возникающих от ведения операций флота, работающего под флагом Кипра. Суда под флагом Кипра – это суда, зарегистрированные в Кипрском регистре судов.

дивидендов. Кроме того, холдинговые схемы позволяют минимизировать налогообложение отечественных предпринимателей при осуществлении экспортно-импортных операций, а также при выплате роялти²². Помимо этого, кипрская компания, входящая в холдинг, может выступать в качестве подрядчика российской компании с целью уменьшения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в Российской Федерации, в качестве судовладельца – с целью минимизации налогов на обслуживание судов, налога на прибыль. Также кипрская компания, входящая в холдинг, может играть роль лизинговой компании с целью вывода капитала в зарубежные банки и уменьшения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в России с помощью заключаемых договоров и др.

Правовая схема оптимального налогообложения дивидендов

Основными факторами, влияющими на выбор Кипра в качестве юрисдикции, участвующей в построении холдинговых схем, цель которых состоит в минимизации налогообложения дивидендов, являются следующие:

1) выплата дивидендов дочерними компаниями – резидентами Кипра в пользу своей материнской компании – резидента России не облагается налогом на Кипре, т.е. входящие дивиденды для акционеров – нерезидентов Кипра полностью освобождены от налогообложения на Кипре;

2) акционеры – нерезиденты Кипра при получении сумм дивидендов на территории России должны уплатить налог на прибыль в размере 9%;

3) кипрское дочернее предприятие российской компании может вести активную деятельность на Кипре и при этом платить налог на прибыль на Кипре по ставке 10%²³;

4) с 1 января 2008 г. нерезиденты, имеющие намерение учредить компанию на Кипре или приобрести акции существующих кипрских компаний, на территории Кипра или за его пределами не нуждаются больше в получении разрешения Центрального банка Кипра. В результате принятия этого решения единственным регулирующим органом в сфере прямых инвестиций нерезидентов является Министерство финансов Кипра, что существенно упрощает процесс учреждения компании на территории Кипра.

Как было отмечено выше, выплата дивидендов дочерними компаниями (резидентами Кипра) в пользу своей материнской компании (резидента России) на Кипре налогом не облагается. В соответствии с положениями ст. 10 Соглашения между Россией и Кипром дивиденды могут облагаться налогом в государстве, где эти дивиденды получены (т.е. у получателя дивидендов). Вместе с тем такие дивиденды могут также облагаться налогом в государстве, которое выплачивает дивиденды (т.е. у источника выплат дивидендов), если лицо, которое имеет право на получение этих дивидендов, является резидентом того государства, куда поступают такие дивиденды (т.е. Кипра). Причем в данном случае налог на дивиденды не должен превышать 5 и 10% (в зависимости от сумм вложения в капитал – не менее 100 000 долл. и менее 100 000 долл. соответственно).

²² Термин «роялти» (применительно к интеллектуальной собственности) не определен российскими законами, хотя эпизодически в них используется. Типовая Модельная конвенция ОЭСР 1963 г. в ст. 12 дает следующее определение роялти: платежи любого вида, получаемые в качестве возмещения за использование или за предоставление права использования объекта интеллектуальной собственности.

²³ http://www.worldwide-tax.com/cyprus/cyprus_tax.asp. The Income Tax Law, 2002.

В Российской Федерации с 1 января 2008 г. приняты поправки в Налоговый кодекс РФ, которые предусматривают применение ставки по налогу на прибыль при налогообложении дивидендов, полученных как от российских, так и от иностранных юридических лиц, в размере 9 и 0%. Ставка в размере 0% может быть применена лишь в случаях, если дивиденды поступают из государства, которое не включено в утверждаемый Министерством финансов РФ перечень государств и территорий, предоставляющих льготный режим налогообложения (где ставка налога на прибыль ниже 16%), и при условии, что на день принятия решения о выплате дивидендов получающая дивиденды организация в течение не менее 365 дней непрерывно владеет на праве собственности не менее 50%-м вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале (фонде) выплачивающей дивиденды организации, и при условии, что стоимость приобретения и (или) получения в собственность вклада (доли) в уставном (складочном) капитале (фонде) выплачивающей дивиденды организации превышает 500 млн руб.

Кипр, где ставка налога на прибыль составляет всего 10%, включен в такой «черный» список Министерства финансов РФ, и ставка налога на прибыль при получении российскими организациями дивидендов от кипрской компании будет составлять не льготные 0%, а 9% независимо от времени, размера владения акциями и суммы вклада в уставный капитал.

Однако вряд ли стоит рассчитывать, что внесение данных поправок позволит России повысить международную конкурентоспособность налоговой системы страны. В частности, нельзя согласиться с тем, что данные поправки помогут в стимулировании размещения дочерних и холдинговых компаний в Российской Федерации или в других странах со стандартной системой налогообложения, а не на Кипре, так как условия, установленные ч. 3 ст. 384 НК РФ, о времени и размере владения акциями (365 дней и 50% соответственно) и тем более о сумме уставного капитала дочерней компании (500 млн руб.) не под силу большинству рядовых российских компаний.

В качестве условного примера можно сравнить финансовые результаты двух российских компаний. Пусть первая компания имеет дочернее предприятие в Германии. Кроме того, выполняются все условия ч. 3 ст. 384 НК РФ, т.е. российская материнская компания владеет 50%-й долей данной дочерней компании более 365 дней. Уставный капитал дочерней компании составляет 501 млн руб. Если со 100 евро прибыли это дочернее предприятие заплатит налог по ставке 15%²⁴, то чистая сумма полученных дивидендов будет составлять 85 евро. В соответствии с условиями Соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенного между Россией и Германией²⁵, при выплате дивидендов в Германии с суммы 85 евро будет заплачен налог по ставке 5% перечисляемой суммы. Значит, в Россию поступит 80,75 евро. Согласно новой льготе эта сумма не будет облагаться налогом в России (ставка по налогу на прибыль – 0%).

Пусть вторая российская компания имеет дочернее предприятие на Кипре. При этом не важны ни размер долей владения, ни время владения, ни размер уставного капитала дочерней компании, так как Кипр внесен Министерством финансов РФ в «чер-

²⁴ Ставка налога на прибыль в Германии в 2008 г. (http://www.worldwide-tax.com/germany/germany_tax.asp).

²⁵ Соглашение от 29 мая 1996 г. между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Германия об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество // Собрание законодательства РФ. 23.02.1998 г. № 8. С. 913.

ный» список. Если со 100 евро прибыли дочерней компании надо заплатить кипрский налог на прибыль по ставке 10%, то сумма дивидендов будет составлять 90 евро. В соответствии с кипрскими законами дополнительных налогов при выплате дивидендов не возникает, значит, в Россию поступит 90 евро. Так как Министерство финансов РФ отнесло Кипр к государствам, предоставляющим льготный режим налогообложения, с этой суммы российская организация заплатит налог на прибыль в размере 9%, после чего у него останется 81,9 евро чистой прибыли. Таким образом, в случае с дочерней компанией, зарегистрированной на Кипре, налоговых потерь будет на 1,15 евро меньше.

Таким образом, для компаний – резидентов РФ все равно выгодно создавать свои дочерние предприятия на Кипре в связи с тем, что дивиденды, которые выплачивает дочерняя кипрская компания своей материнской российской компании, не облагаются налогом при выплате дивидендов (в отличие от других стран со стандартной системой налогообложения) независимо от размера долей владения, времени владения, размера уставного капитала дочерней компании. Соответственно основными стимулами для размещения отечественными предпринимателями своего капитала на Кипре являются льготные положения кипрских законов, а не стандартные положения Соглашения России с Кипром.

Правовые схемы при выплате роялти

С целью минимизации налогообложения правообладателем объекта интеллектуальной собственности может выступать компания, зарегистрированная в низконалоговой юрисдикции. При этом с российской организацией заключается лицензионный или сублицензионный договор (в зависимости от длины цепочки участников). При этом роялти²⁶ последовательно перечисляется от конечного лицензиата²⁷ из России лицензиару (собственнику патента, авторского права и пр.) за рубеж.

В международной практике весьма распространено использование кипрских компаний для передачи им права владения интеллектуальной собственностью (авторскими правами, патентами, товарными знаками и т.п.). Это связано с тем, что интеллектуальная собственность (Intellectual property)²⁸, по своей сути, легко может быть передана кипрской компании, так как она нематериальна и не требует дополнительных издержек при ее передаче, кроме заключения соответствующего лицензионного договора. Использование различных видов интеллектуальной собственности означает получение ее владельцем от третьих лиц определенных сумм роялти. Получение роялти именно на территории Кипра сопряжено с наименьшими налоговыми потерями. Это связано как с внутренним законодательством Кипра, так и с положениями Соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенного между Россией и Кипром. Ниже будут рас-

²⁶ Роялти – компенсация за использование патента, авторского права, природных ресурсов и других видов собственности, выплачиваемая в виде процента от стоимости проданных товаров и услуг, при производстве которых использовались патенты, авторские права и др.

²⁷ Лицензиат – лицо, приобретающее у собственника изобретений, патентов, производственных и коммерческих знаний и пр. (у лицензиара) лицензию на право их использования.

²⁸ См. Конвенцию, учреждающую Всемирную организацию интеллектуальной собственности (Стокгольм. 14 июля 1967 г.); ст. 1225 ГК РФ // Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 г. № 230-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 25.12.2006 г. № 52 (1 ч.). Ст. 5496.

смотрены варианты схем по выплате роялти, различие между которыми проводится по субъектному составу – владельцу интеллектуальной собственности.

1. Владельцем интеллектуальной собственности является нерезидентная компания²⁹ Кипра. Такая компания не платит налогов на доходы, полученные вне Кипра, однако не попадает под действие налоговых договоров Кипра, так как не является резидентом этого государства. Таким образом, при выплате роялти из Российской Федерации они будут облагаться российским налогом на прибыль у источника по ставке 20%. На Кипре налога не возникает. Налога у источника при дальнейшем распределении прибыли кипрской компанией и при выплате дивидендов также не возникает (0%).

2. Владельцем интеллектуальной собственности является компания – резидент Кипра. При выплате российской компанией роялти в пользу кипрской компании последняя платит на Кипре налог на полученную прибыль в размере 10% (так как подпадает под внутреннее налоговое законодательство Кипра, являясь его резидентом). При этом российская компания не платит никаких налогов, так как налог у источника при выплате роялти из России не взимается (см. п. 1 ст. 12 Соглашения между Российской Федерацией и Кипром³⁰). Как и в предыдущей схеме, налога у источника при распределении прибыли кипрской компанией и при выплате дивидендов не возникает (0%).

3. Владелец интеллектуальной собственности – иностранная компания (резидент любой безналоговой офшорной юрисдикции). Данная компания (зарегистрированная на территории таких государств, как Панама и др.), являясь владельцем интеллектуальной собственности, передает по заключенному лицензионному договору право на выдачу сублицензий на использование данного патента (знака, права) компании – резиденту Кипра. В дальнейшем кипрская компания подписывает сублицензионный³¹ договор с российской компанией. В связи с тем что страна регистрации является безналоговой юрисдикцией и у России отсутствует договор об устранении двойного налогообложения с данным государством, а Кипр, напротив, имеет подобные соглашения как с Россией, так и с безналоговым государством, низкая ставка налога на прибыль на Кипре (10%) и выгодные положения договоров позволяют использовать кипрские компании в качестве транзитных элементов в схемах при минимизации налоговой нагрузки с помощью роялти.

Статья 12 Соглашения между Россией и Кипром «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал» устанавливает нулевую ставку

²⁹ Нерезидентной является компания, которая имеет зарегистрированный офис в стране и управляется местными директорами, но принадлежит нерезидентам страны регистрации. При этом такие компании не имеют права вести деятельность внутри страны регистрации. Такие компании полностью освобождаются от уплаты всех видов налогов страны регистрации и не имеют права пользоваться никакими нормами внутреннего законодательства данной страны регистрации и заключенными этой страной с другими странами международными соглашениями.

³⁰ Роялти, возникающие в одном Договаривающемся Государстве и выплачиваемые резиденту другого Договаривающегося Государства, подлежат налогообложению только в таком другом Государстве (п. 1 ст. 12 Соглашения от 5 декабря 1998 г. между правительством РФ и правительством Республики Кипр об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал).

³¹ При письменном согласии лицензиара (собственника интеллектуального права) лицензиат (пользователь интеллектуального права по заключенному с лицензиаром лицензионному договору) может по договору предоставить право использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации другому (третьему) лицу. (Ст. 1238 ГК РФ.)

налога на прибыль у источника на исходящие роялти. Чтобы воспользоваться данной льготой, кипрская компания должна быть резидентом Кипра. Таким образом, в нашем случае при выплате роялти из России на Кипр налога на прибыль у источника в России не возникает. Затем кипрская компания как лицензиат должна перечислить определенную лицензионным договором сумму роялти офшорной компании (лицензиару). Налог у источника на исходящие роялти взимается по ставке 10% только в том случае, если предоставляемые услуги используются на территории Кипра (в отношении, например, проката фильмов налоговая ставка по налогу на прибыль составляет 3%). Налог на прибыль на Кипре резидентные компании уплачивают с разницы между поступившими (от российской компании) и уплаченными (офшорной компании) роялти по ставке 10%. При этом налог на прибыль на исходящие роялти на Кипре не взимается (0%). В свою очередь, в безналоговой юрисдикции обязанность уплаты налога на прибыль на сумму полученных роялти отсутствует.

Таким образом, учреждение на Кипре и в других офшорных зонах компаний – владельцев интеллектуальной собственности и соответственно получателей роялти является распространенным способом налогового планирования для отечественных предпринимателей. Это связано с низкими ставками удерживаемого налога на роялти на Кипре и с предусмотренными в Соглашении об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром положениями, регулирующими процесс налогообложения роялти.

Правовые схемы, используемые при экспорте/импорте товаров (услуг)

При международной торговле возможно заключение сделок импорта/экспорта с компаниями, зарегистрированными на Кипре, с целью минимизации налогообложения по налогу на прибыль. При этом заключение сделок импорта/экспорта между российской и кипрской компаниями предусматривает перемещение прибыли, при котором основной доход от сделки формируется не в юрисдикции с высоким налогообложением (Россия), а в зоне с льготным налогообложением (Кипр). Для этого достаточно введения компании-посредника из зоны с льготным налогообложением в цепь операций между компаниями из юрисдикций с высоким налогообложением.

Однако при использовании указанных ниже схем импорта/экспорта товаров (услуг) необходимо учитывать национальное законодательство о трансфертном ценообразовании и правила недостаточной капитализации.

Трансфертное ценообразование представляет собой установление и применение цен, величина которых определена сторонами сделки не рыночным путем, не для достижения коммерческой цели, а исключительно для снижения налоговой нагрузки. Российское налоговое законодательство в ст. 20 и 40 НК РФ содержит основные нормы, противодействующие трансфертному ценообразованию. Статья 20 НК РФ определяет, какие лица в целях налогообложения признаются взаимозависимыми (это, в частности, материнские, дочерние и зависимые организации). Статья 40 НК РФ устанавливает непосредственно ограниченное количество случаев, в которых налоговые органы вправе проверять соответствие договорной цены рыночной (это – сделки между взаимозависимыми лицами, бартерные и внешнеторговые сделки, а также все сделки, в которых

отклонение от рыночной цены или от цен, применяемых самим налогоплательщиком в пределах непродолжительного периода времени, превышает разрешенные 20%).

Таким образом, налоговые органы в соответствии со ст. 20 и 40 НК РФ имеют право проверить обоснованность цены, указанной в контракте между взаимозависимыми лицами, при совершении внешнеторговых сделок. Кроме того, налоговые органы имеют право проверять все сделки, в которых отклонение от рыночной цены или от цен, применяемых самим налогоплательщиком в пределах непродолжительного периода времени, превышает разрешенные 20%.

За нарушение правил недостаточной капитализации российским налоговым законодательством предусмотрены определенные санкции. Одним из основных признаков недостаточной капитализации является высокая доля заемных средств по отношению к акционерному капиталу. Такая высокая доля долга в общем капитале организации может быть признаком усилий данной группы компаний, направленных на получение налоговых выгод. При прочих равных условиях группа, состоящая из материнской компании, может в целом по корпорации уплатить налог в меньшей сумме, если прибыль дочерней компании переводится в материнскую как проценты по займу, а не как дивиденды по акциям: суммы процентов, уплачиваемых по займу, уменьшают налогооблагаемый доход дочерней компании, а дивиденды выплачиваются за счет прибыли после налогообложения.

Специальные нормы, направленные на ограничение возможности злоупотреблений с использованием недостаточной капитализации, содержатся в ст. 269 НК РФ, которая устанавливает условия, при которых задолженность российской организации перед иностранным кредитором будет считаться контролируемой³². Статья 269 НК РФ ограничивает сумму процентов, которые могут уменьшить сумму налога на прибыль, если заем получен от иностранного взаимозависимого лица и коэффициент капитализации лежит в определенных пределах, т.е. размер не погашенных заемщиком долговых обязательств не должен превышать более чем в 3 раза (для банков и организаций, занимающихся лизинговой деятельностью, – более чем в 12,5 раза) размер его собственного капитала.

Последствия признания такой задолженности контролируемой со стороны налоговых органов выражаются в приравнивании в целях налогообложения положительной разницы между начисленными процентами и предельными процентами к дивидендам с соответствующей обязанностью уплаты налога на выплату дивидендов по ставке 15% с соответствующей суммы признанных дивидендов.

³² Задолженность российских организаций перед иностранными кредиторами может быть признана налоговыми органами контролируемой, если происходит выплата процентных доходов российскими организациями с непогашенной задолженностью:

- 1) по долговому обязательству российской организации перед иностранной компанией, прямо или косвенно владеющей более 20% уставного (складочного) капитала (фонда) указанного должника;
- 2) по долговому обязательству перед российской организацией, признаваемой в соответствии с законодательством Российской Федерации аффилированным лицом иностранной организации, прямо или косвенно владеющей более 20% уставного (складочного) капитала (фонда) российской организации-заемщика;
- 3) по долговому обязательству перед компанией, в отношении которого выступает поручителем, гарантом или иным образом обязуется обеспечить исполнение этого долгового обязательства иностранная организация, прямо или косвенно владеющая более 20% уставного капитала заемщика, или ее аффилированное лицо (ст. 269 НК РФ).

Правовая схема импорта товара с участием посредника – кипрской компании

Российская компания закупает товар у иностранной компании. В качестве посредника выступает кипрская компания, что позволяет российской компании изменять цену товара. Здесь возможно намеренное увеличение цены в контракте в целях снижения суммы прибыли российской компании, а соответственно и суммы налога на прибыль.

Допустим, российская компания покупает у иностранной компании товар за 120 руб. за единицу товара, а затем продает его на территории России за 140 руб. за единицу. Прибыль компании составит 20 руб., с которых она должна будет уплатить налог на прибыль по ставке 20% в размере 4 руб. Образовав же дополнительную компанию на Кипре, российская компания сможет осуществить данную сделку через кипрскую компанию. Кипрская компания покупает товар у иностранной компании за 120 руб. за единицу, а затем продает его российской компании за 135 руб. за единицу, которая затем реализует его на территории России за 140 руб. за единицу товара. Прибыль российской компании составляет 5 руб., а сумма налога на прибыль – 1 руб. Прибыль кипрской компании составит 15 руб., с которых она должна будет уплатить налог на прибыль по ставке 10% в размере 1 руб. 50 коп. Таким образом, российская компания сэкономит 2 руб. на уплате налога на прибыль на территории России (российский предприниматель платит налогов почти на 40% меньше, чем в случае прямого осуществления операций без участия посредника – кипрской компании).

Правовая схема импорта товара с участием посредника – кипрской компании и с использованием механизма товарного кредита

Возможна реализация схемы импорта товара с использованием положения ст. 11 «Проценты» Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром. Например, российский предприниматель создает компанию на Кипре, которая, в свою очередь, создает дочернюю компанию в России. Кипрская компания покупает у иностранной компании (допустим, резидента Германии) товар, а затем дает российской компании (дочерней) товарный кредит³³ в виде купленного товара. Проценты по товарному кредиту у российской компании уменьшают налогооблагаемую прибыль. Средства, переведенные от российской компании к кипрской компании в качестве процентов по товарному кредиту, аккумулируются и облагаются налогом на прибыль на Кипре по минимальной ставке 10%. Для того чтобы российская компания в дальнейшем могла воспользоваться переведенными денежными суммами, кипрская компания дает российской компании заем на сумму этих денежных средств или – как материнская компания – вкладывает эти средства в основной капитал своей дочерней российской компании. Таким образом, при прочих равных условиях, дочерняя компания в

³³ Товарный кредит – это заемное обязательство, согласно которому одна сторона (кредитор) обязуется предоставить другой стороне (заемщику) определенный родовыми признаками товар под определенные, регулярно уплачиваемые заемщиком в пользу кредитора платежи с процентами. Переход права собственности на товар по договору товарного кредита происходит в момент его фактической передачи от кредитора к заемщику (ст. 822 ГК РФ).

России, у которой соотношение заемных и собственных средств высокое, платит более низкий налог на прибыль, чем компания, у которой это соотношение невелико.

При использовании данной схемы у российских предпринимателей возникает риск привлечения к ответственности за нарушение налогового законодательства в части соблюдения правил о недостаточной капитализации (thin capitalization), описанных выше.

Правовая схема импорта товара с участием посредника – кипрской компании и с использованием механизма договора лизинга

Применение лизинговой схемы позволяет приобретать товар для российской компании от лица кипрской компании и при этом уменьшать налогооблагаемую базу по налогу на прибыль для российской компании, выводя капитал на Кипр.

По договору лизинга арендодатель (лизингодатель) обязуется приобрести в собственность указанное арендатором имущество у определенного им продавца и предоставить арендатору (лизингополучателю) это имущество за плату во владение и пользование для предпринимательских целей. Реализация схемы с использованием договора лизинга, в соответствии с которым кипрская компания является арендодателем, а российская компания – арендатором, позволяет российской компании снизить налоговые выплаты по налогу на прибыль на законных основаниях.

Допустим, российскому предпринимателю необходимо приобрести оборудование у иностранной компании (резидента Германии). Он создает дополнительную компанию на Кипре, приобретающую необходимое оборудование, с которой его российская компания заключает договор лизинга, т.е. российская компания арендует у кипрской необходимое оборудование. Прибыль, которая образуется в результате деятельности российской компании, переводится на Кипр в виде лизинговых платежей, которые по договору российская компания уплачивает кипрской, где они, в свою очередь, облагаются налогом на прибыль в размере 10%. В то же время лизинговые платежи уменьшают налогооблагаемую базу по налогу на прибыль российской компании.

При использовании данной схемы необходимо рассмотреть вопрос об амортизации имущества в соответствии с договором лизинга. Амортизационные отчисления производит сторона договора лизинга, на балансе которой находится предмет лизинга. При этом предмет лизинга, переданный лизингополучателю по договору лизинга, учитывается на балансе лизингодателя или лизингополучателя по взаимному соглашению. В связи с тем что амортизация уменьшает налогооблагаемую базу по налогу на прибыль, с целью минимизации налоговых издержек по налогу на прибыль именно российской компании (лизингополучателю) выгодно учитывать предмет лизинга на своем балансе и производить амортизационные отчисления, так как в России ставка по налогу на прибыль составляет 20%, а на Кипре – всего 10%.

Правовая схема экспорта товара

С целью минимизации сумм уплаты налога на прибыль российским компаниям выгодно использовать кипрскую компанию в качестве посредника при продаже товара/услуг иностранному партнеру.

Предположим, что российская компания экспортирует товар иностранной фирме (например, резиденту Германии) по цене 120 руб. за единицу. Прибыль, которую при
646

этом получает российская компания, равна 20 руб. за единицу. Возникает обязанность уплаты налога на прибыль, ставка которого в России составляет 20%, соответственно российская компания заплатит 4 руб.

Теперь рассмотрим схему с участием кипрской компании. Собственники российской компании, *которая должна* продать свой товар/услуги иностранной компании, создают свою компанию на Кипре и заключают экспортный контракт с ней, но уже по цене не 120 руб., а 101 руб. за единицу. Прибыль российской компании уменьшается до 1 руб., налог на прибыль (по ставке 20%) снижается соответственно до 0,20 руб. Кипрская компания, в свою очередь, продает товар иностранной компании по прежней цене – 120 руб. за единицу. Прибыль кипрской компании составит 19 руб. С этой суммы она заплатит на Кипре налог на прибыль по ставке 10%, т.е. 1 руб. 90 коп. Общая сумма российского (0,20 руб.) и кипрского (1 руб. 90 коп.) налога на прибыль составит 2 руб. 10 коп. Экономия для российских предпринимателей составит 1 руб. 90 коп. при использовании в качестве посредника в данной схеме кипрской компании (отечественный предприниматель платит сумму налога на 30% меньше).

При реализации указанных схем по импорту/экспорту товаров существует риск привлечения налогоплательщика к ответственности за нарушение положений российского налогового законодательства о трансфертном ценообразовании, описанных выше.

В данном случае российские предприниматели минимизируют прибыль российских компаний и сумму налога на прибыль за счет заключения сделок импорта/экспорта с кипрской компанией, сосредоточивая основную массу своих денежных средств на Кипре, где кипрская компания платит минимальный налог на прибыль по ставке 10%.

Как отмечено выше, в Налоговом кодексе РФ противодействию применению трансфертных цен в настоящее время посвящено всего две статьи – ст. 20 и 40 НК РФ, в соответствии с которыми налоговые органы имеют право проверять обоснованность применения цены в контракте, а в случае несоответствия цены, указанной в контракте, уровню рыночных цен – доначислить налог на прибыль и обязать налогоплательщика уплатить пени и штрафы.

Все вышеуказанные условия, при которых цена в контракте может быть проверена налоговыми органами на предмет ее соответствия рыночной, вполне применимы к рассматриваемым схемам налогового планирования с участием кипрской компании при импорте/экспорте товаров (услуг). Чтобы избежать санкций со стороны налоговых органов, необходимо, чтобы кипрская и российская компании по возможности не были формально взаимозависимыми (российская компания не должна быть учредителем кипрской компании, учредители российской компании не должны быть учредителями кипрской компании и пр.)³⁴. Кроме того, цена в контракте не должна быть завышена

³⁴ Взаимозависимыми лицами для целей налогообложения признаются физические лица (или) организации, отношения между которыми могут оказывать влияние на условия или экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц: 1) одна организация непосредственно и (или) косвенно участвует в другой организации, и суммарная доля такого участия составляет более 20% такого участия; 2) одно физическое лицо подчиняется другому физическому лицу по должностному положению; 3) лица состоят в соответствии с семейным законодательством РФ в брачных отношениях, отношениях родства или свойства, усыновителя и усыновленного, а также попечителя и опекаемого (ст. 20 НК РФ).

(занижена) более чем на 20% уровня рыночных цен по однородным (идентичным) товарам/услугам, т.е. завышение (занижение) цены должно быть одновременно экономически целесообразным и учитывать возможный риск применения санкций со стороны налоговых органов в связи с нарушением положений российского законодательства о трансфертном ценообразовании.

Правовые схемы самофинансирования холдингов

В международной практике весьма распространена практика участия кипрских компаний в процессе финансирования международных групп – компаний (холдинга) с целью минимизации налогооблагаемой базы по налогу на прибыль компании, находящейся в стране со стандартной системой налогообложения.

Суть такой схемы состоит в том, что кипрская компания выдает кредит³⁵ или ссуду³⁶ компаниям-партнерам, находящимся на территории России и являющимся ее резидентами. При этом кредит может быть возвращен кипрской компании с согласованными процентами, а денежные средства, полученные российской компанией в виде займа от кипрской компании, частично идут на возврат займа и выплату согласованных процентов по нему. Цель данной схемы – уменьшение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль у российской компании (она несет расходы, так как выплачивает кредит) и концентрация прибыли у кипрской компании (она получает денежные средства по кредиту с согласованными процентами, платит налог на прибыль на половину полученных процентов по ставке 10%). Как уже было отмечено ранее, такой способ финансирования может быть предпочтительнее прямых вкладов в уставный капитал, так как выплачиваемые проценты уменьшают налогооблагаемую базу по налогу на прибыль в России. При выплате процентов в пользу кипрской компании российская компания не платит налога на прибыль на территории России. В соответствии с положениями ст. 11 Соглашения России с Кипром налог на прибыль только на половину начисленных процентов платит получатель процентов, в данном случае – кипрская компания³⁷. Это связано с тем, что внутреннее законодательство Государства Кипр освобождает резидента Кипра от уплаты налога на прибыль с 50%, полученных этой компанией. Физические лица на Кипре вообще освобождены от обязанности платить налог на прибыль на полученные проценты³⁸.

Соответственно данная схема позволяет с минимальными налоговыми издержками вывести, а затем вернуть денежные средства в Россию: проценты, выплачиваемые российской компанией в пользу кипрской компании по кредитному договору, снижают

³⁵ По кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуется предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее (ст. 819 ГК РФ).

³⁶ По договору ссуды одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть данную вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором (ст. 689 ГК РФ).

³⁷ Проценты, возникающие в одном Договаривающемся Государстве и выплачиваемые резиденту другого Договаривающемся Государства, подлежат налогообложению только в этом другом Государстве (п. 1 ст. 11 Соглашения от 5 декабря 1998 г. между правительством РФ и правительством Республики Кипр об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал).

³⁸ The Income Tax Law of 2002 (as amended, 2004) (Cyprus) art.8 (19).

сумму налогообложения в России и подлежат минимальному налогообложению на Кипре.

При реализации данной схемы необходимо помнить о правилах недостаточной (тонкой) капитализации. В связи с тем что кредитор в данной схеме – резидент иностранного государства (Кипра), налогообложение процентов в стране-источнике, т.е. в России, не предусмотрено договором об избежании двойного налогообложения (ст. 11 Соглашения об избежании двойного налогообложения). При этом получатель сумм выплаченных ему процентов на Кипре заплатит налог на прибыль только с 50% полученных процентов по ставке 10%. Таким образом, результатом применения данной схемы будет уменьшение налоговой базы в стране – источнике дохода, т.е. в России.

Специальные нормы, направленные на ограничение возможности злоупотреблений с использованием тонкой капитализации, содержатся в ст. 269 НК РФ. В результате применения налоговыми органами положений данной нормы проценты, выплачиваемые сверх предельного уровня, в налоговом учете будут рассматриваться как выплата дивидендов российской организации в пользу своей материнской (кипрской) компании и облагаться по соответствующей ставке в России в размере 15%.

Правовые схемы уменьшения налогооблагаемой базы российской компании по налогу на прибыль за счет оказания фиктивных услуг

Данная схема приводит к минимизации налога на прибыль за счет увеличения расходов компании. Созданная российскими предпринимателями кипрская компания может оказывать российской компании юридические, информационные, аудиторские и иные услуги, являющиеся фиктивными, т.е. они не оказываются в действительности. Средства, уплаченные кипрской компании, будут концентрироваться на счете кипрской компании, которая, в свою очередь, будет платить с них налог на прибыль по минимальной ставке – 10%. При этом затраченные российской компанией суммы уменьшат ее налогооблагаемую базу по налогу на прибыль в соответствии со ст. 251–254 НК РФ.

Правовая вексельная схема вывода капитала российской компании на Кипр

Вексель представляет собой ценную бумагу, которая удостоверяет обязательство векселедателя выплатить определенную сумму векселедержателю. Использование инвестиционной вексельной схемы с участием кипрской компании позволяет вывести определенную сумму денег, принадлежащую резиденту России, на Кипр с уменьшением налоговой базы по налогу на прибыль у российской компании на территории России и уменьшением налоговых издержек по налогу на прибыль у кипрской компании. Кроме того, валютное и таможенное законодательство РФ не содержит каких-либо ограничений для резидентов и нерезидентов РФ при вывозе ими векселей за пределы территории России. Использование векселя в качестве средства перевода капитала на Кипр позволяет участникам такой сделки не уплачивать таможенные пошлины при перемещении векселя через границу РФ (ст. 35 Федерального закона от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе») и не спрашивать разрешения на вывоз капитала у Центрального банка РФ.

Схема может выглядеть следующим образом: российская компания выпускает дисконтный вексель номиналом 100 руб. Сумма фактического размещения векселя составляет 80 руб., т.е. дисконт по такому векселю равен 20 руб.

Необходимо отметить, что дисконтный вексель может быть также и процентным, что означает обязанность векселедателя уплатить векселедержателю при предъявлении векселя к оплате не только сумму номинала, но и проценты, начисленные на такую сумму. Векселедержателем становится ранее зарегистрированная кипрская компания, которая приобрела вексель у российской компании за 80 руб. При осуществлении операций с собственными векселями векселедатель (российская компания) несет определенные расходы, которые в соответствии с гл. 25 НК РФ признаются внереализационными: расходы на изготовление (приобретение) бланков векселей и на их обслуживание (подп. 3 п. 1 ст. 265 НК РФ), а также расходы в виде процентов, начисленных по векселю (подп. 2 п. 1 ст. 265 НК РФ). Дисконт по векселю в силу положений Налогового кодекса РФ квалифицируется как процент. Итак, у векселедателя возникают расходы в виде процентов (дисконта) по векселю, которые признаются равномерно в течение срока обращения векселя и включаются в налоговую базу либо ежеквартально (ежемесячно) в зависимости от продолжительности отчетного периода, либо на дату погашения долгового обязательства (п. 8 ст. 272 НК РФ).

С 2005 г. сумму расхода в виде дисконта по векселю к внереализационным расходам может относить только организация-векселедатель. Это означает, что следующий владелец векселя, который приобрел его у векселедателя с намерением перепродать его третьему лицу с новым дисконтом, такого права не имеет.

После приобретения векселя кипрская компания предъявляет его к оплате российской компании и получает доход в виде дисконта по векселю и/или начисленных процентов по векселю (если вексель является дисконтным и/или процентным) уже на территории Кипра. Безусловно, доход в виде процентов по ценным бумагам в силу положений ст. 11 Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром облагается налогом на прибыль на территории Кипра по ставке 10%, что вдвое уменьшает издержки участников такой сделки (в России налог на прибыль составляет 20%³⁹).

Также возможна инвестиционная вексельная схема с участием российского банка. Российская компания приобретает у российского банка дисконтный (и/или процентный) Вексель. С целью уменьшения своих налоговых издержек по налогу на прибыль при получении дохода по векселю российская компания продает вексель кипрской компании по цене, по которой приобрела его у банка. В данном случае НДС не возникает, так как в этой сделке нет добавленной стоимости. Российской компании невыгодно продавать вексель с новым дисконтом с целью уменьшения своей налогооблагаемой базы по налогу на прибыль, так как в силу положений Налогового кодекса РФ только эмитент векселя – векселедатель (банк) имеет право относить дисконт к статье внереализационных расходов. Для российской компании такой дисконт является убытком. Затем кипрская компания, являясь векселедержателем, предъявляет вексель к оплате российскому банку и получает доход, который облагается налогом на прибыль на территории Кипра по ставке 10%.

³⁹ Статья 284 НК РФ.

Таким образом, вексельная инвестиционная схема с участием кипрской компании позволяет российским предпринимателям вывести капитал в размере дисконта и/или процентов по векселю, уменьшив при этом свои налоговые издержки. Цель такой схемы: вывод капитала из России с целью дальнейшего инвестирования⁴⁰. При этом при использовании указанных вексельных схем необходимо помнить о нормах российского налогового законодательства, которые противодействуют неисполнению налогоплательщиками своей обязанности по уплате налогов на территории России, – это нормы о правилах тонкой капитализации и нормы о трансфертном ценообразовании.

Правовые схемы неуплаты налога на прибыль, полученной от отчуждения российского недвижимого имущества

При продаже недвижимого имущества (дома, здания и т.п.) полученная прибыль от этой операции в России облагается налогом на прибыль в размере 20%. Если продавцом выступает иностранная компания без постоянного представительства в России, то полученная прибыль облагается налогом на прибыль у источника выплаты без возможности уменьшения размера ставки в соответствии с условиями международных налоговых соглашений.

Однако для российских предпринимателей гораздо выгоднее с точки зрения минимизации налогообложения реализовывать недвижимость путем продажи акций/долей компании, которой принадлежит данная недвижимость на праве собственности, предварительно зарегистрировав такую компанию на Кипре. Это связано с тем, что в настоящее время в соответствии со ст. 13 Соглашения об избежании двойного налогообложения между Россией и Кипром доходы от отчуждения любого имущества (в том числе акций), кроме недвижимого, подлежат налогообложению только в том государстве, резидентом которого является лицо, отчуждающее имущество. Акции, даже если им в активе баланса предприятия противостоит недвижимое имущество, являются движимым имуществом, а значит, доходы от их реализации подлежат налогообложению только в том государстве, резидентом которого является лицо, отчуждающее такие акции.

Возможна следующая схема по строительству и дальнейшей продаже российской недвижимости. Российские предприниматели регистрируют компанию на Кипре с минимальным уставным капиталом, учредителями которой могут быть как они сами, так и любая другая ранее зарегистрированная кипрская компания. Затем кипрская компания

⁴⁰ В качестве подтверждения существования и актуальности описанных вексельных инвестиционных схем можно привести письмо Центрального банка РФ от 4 июля 2008 г. № 80-Т, в котором ЦБ РФ акцентирует внимание на этой проблеме. В частности, указано, что первые векселедержатели в течение непродолжительного времени после приобретения векселей передают их другим российским юридическим лицам. Однако предъявляют указанные векселя к платежу российским кредитным организациям нерезиденты России, которые во многих случаях зарегистрированы в офшорных зонах и являются клиентами, в частности, банков Латвии и Кипра. Возрастающие масштабы этих операций позволяют предполагать, что действительными их целями могут являться уклонение не только от уплаты налогов (а именно поэтому избираются Кипр или Латвия), но и от таможенного контроля и таможенных платежей, вывод денежных средств из Российской Федерации вне рамок валютного контроля, отмывание доходов, полученных преступным путем. При этом в качестве меры воздействия ЦБ РФ в своем письме рекомендует российским кредитным организациям при выявлении указанных операций направлять сведения о них в уполномоченный орган – Федеральную службу по финансовому мониторингу.

учреждает на территории России строительную компанию, которая берет кредит или заем на сумму, необходимую для постройки здания на территории России, являясь при этом резидентом РФ. В результате кипрская компания является собственником построенного на территории России здания, так как кипрская компания владеет акциями российской компании, которая построила данное здание. После завершения строительства здания кипрская компания выставляет его на продажу на территории России по рыночной цене, которая выше, чем цена застройки. Кипрская компания продает здание путем продажи акций российской компании, в активе баланса которым противостоит построенное недвижимое имущество российской компании за реальную стоимость такого здания, которая его в дальнейшем эксплуатирует. В результате российская компания – покупатель становится собственником российской недвижимости через покупку акций российской компании, которые принадлежат кипрской компании. Таким образом, сделка по продаже акций происходит на Кипре, так как продавцом выступает кипрская компания как владелец акций российской компании, в активе баланса которой противостоит недвижимое российское имущество. При этом на Кипре обязанность уплаты налога на прирост капитала при реализации такой сделки не возникает.

Следовательно, на Кипре созданы такие условия, при которых гораздо выгоднее размещать свой капитал и проводить через зарегистрированные на Кипре компании сделки по отчуждению российского недвижимого имущества: осуществлять деятельность по строительству и дальнейшей продаже российской недвижимости.

Правовая схема минимизации налогообложения судовладельческой (судоходной) деятельности

Кипр является одним из основных центров создания иностранными судовладельцами компаний для судовладельческой деятельности, судоходства и для оказания услуг в сфере морских перевозок.

Формой судовладельческой компании, зарегистрированной на Кипре, является частная компания с ограниченной ответственностью, занимающаяся судовладельческой деятельностью и судоходством. Такая компания, которая имеет или фрахтует суда под кипрским флагом и работает в международных водах, полностью освобождена от всех налогов и пошлин, в том числе от обязанности уплаты налога на прибыль, налога на выплачиваемые дивиденды и выплачиваемое вознаграждение персоналу. Исключение составляет оплата годовой пошлины, регистрации, пошлины за перерегистрацию судна. Кроме того, нет никаких налогов с доходов от прироста капитала при продаже или передаче судна или разделении судоходной компании.

Обязанность вести бухгалтерский учет, составлять годовой отчет и предоставлять аудиторское заключение возникает у судовладельческой компании только в том случае, если акционером компании является хотя бы одно юридическое лицо.

Таким образом, российским предпринимателям, основным источником прибыли для которых является именно судовладельческая деятельность, выгодно регистрировать свои фирмы на территории Кипра.

3. Предложения по внесению некоторых изменений в законодательство России с целью противодействия неуплате налога на прибыль на территории России и по осуществлению контроля за оттоком капитала на Кипр

Внесение некоторых норм в российское законодательство может уменьшить привлекательность вывода капитала на Кипр для российских компаний. Целесообразно ввести в систему национального законодательства нормы о контролируемых иностранных компаниях.

Контролируемые иностранные компании (КИК) – это компании, расположенные, как правило, в льготных налоговых юрисдикциях с долей участия отечественных компаний. Общие правила о КИК предполагают, что в случае когда держатели акций (материнская компания) находятся в стране, где действуют такие нормы о КИК, часть нераспределенных прибылей зарубежной дочерней компании должна включаться в налогооблагаемый доход материнской компании. Основная идея состоит в том, что часть дохода иностранной дочерней компании рассматривается в действительности как прибыль акционеров (материнской компании), которая была выведена за пределы налоговой юрисдикции страны материнской компании с помощью межфирменных сделок.

При подготовке редакции проекта гл. 25 НК РФ предусматривалось введение соответствующего регулирования, но окончательный, действующий вариант указанной главы не содержал и не содержит необходимых норм⁴¹.

Рассмотрим случай, когда материнская компания зарегистрирована в России, а ее дочерняя компания – на Кипре, и обе компании являются самостоятельными юридическими лицами. По существующему законодательству российская материнская компания учитывается только о доходах, полученных самостоятельно, а также о доходах в форме дивидендов и иных доходов (по процентным ставкам, гонорарам и т.п.), полученных от зарубежной дочерней компании. Нераспределенные прибыли дочерней компании не включаются в налогооблагаемый доход российской материнской компании, в том числе в доход от продажи акций дочерней компанией (полученная прибыль от продажи акций на Кипре не подлежит налогообложению). Соответственно введение в законодательство России норм о КИК позволило бы в приведенном примере учитывать прибыль, полученную дочерней компанией, при сдаче налоговой декларации материнской головной компанией в РФ при условии работающего механизма по обмену информацией между компетентными органами Государства Кипр и России.

В Соглашение об избежании двойного налогообложения, заключенное между Россией и Кипром, также может быть внесен ряд изменений, которые позволили бы снизить отток капитала из России. Так, ст. 26 Соглашения, посвященная обмену информацией между компетентными органами России и Кипра, могла бы являться действенным механизмом регулирования движения денежных средств из России на Кипр и обратно, как доказывает практика стран – членов ОЭСР. Однако эта статья, которая на первый взгляд не противоречит нормам, установленным ОЭСР, и нормам внутреннего

⁴¹ Корниенко Н.Ю. Некоторые аспекты подходов к проблеме борьбы с недобросовестной налоговой конкуренцией в контексте бегства капиталов // Российская экономика в 2006 г.: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007.

законодательства каждой из стран, не содержит ни основания предоставления информации, ни основания для отказа в предоставлении информации, ни сроки предоставления/отказа в предоставлении информации каждой из стран. Таким образом, в ст. 26 Соглашения отсутствуют механизмы реализации данной статьи на практике, что в значительной степени затрудняет ее использование.