

### 3.5. Состояние сферы исследований и разработок

Особенностью 2002 г. стало то, что на государственном уровне был принят концептуальный документ, определяющий основные направления развития научно-технической сферы до 2010 г. Это – утвержденные Президентом Российской Федерации (от 30.03.2002 г. № Пр-576), а также принятые совместным решением Совета Безопасности Российской Федерации, президиума Государственного совета Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по науке и высоким технологиям (от 20.03.2002 г. № 2) «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу». Этот документ представляет собой свод целей научно-технологического развития страны, перечень задач, которые нужно решить для их достижения, а также основные меры и механизмы достижения поставленных целей. «Основы...» стали ключевым документом для планирования деятельности государственных органов, отвечающих за научно-техническую сферу. При этом ссылаться на «Основы...», провозглашая ту или иную инициативу, несложно, поскольку разработанный материал достаточно эклектичный и вмещает положения ряда аналогичных документов-предшественников (таких, как «Концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг.» или Доктрины развития российской науки 1996 года). Окончательный вариант «Основ...» содержит также новый список девяти приоритетных направлений научно-технологического развития и перечень 52 критических технологий. При ближайшем рассмотрении списка приоритетов выясняется, что государство остается приверженным идее «сплошного фронта» исследований, поскольку среди приоритетов есть все, начиная от военных и космических исследований и заканчивая экологией и информационными технологиями. Обеспечение современного уровня исследований по всему представленному перечню возможно только при направлении в сферу науки значительных финансовых ресурсов – чего нет в действительности. Помимо постулирования того, что в современной российской науке развивать нужно все направления, остальные параметры модели науки, к которой стремится государство, неясны. «Основы...» не дают представления о том, каков должен быть масштаб этой сферы деятельности с точки зрения численности кадров и размер государственного сектора, к каким пропорциям следует стремиться при финансировании гражданских и оборонных направлений исследований и другие макропоказатели.

В исходном варианте «Основ...» планировалось также довести к 2010 г. долю финансирования науки до 4% расходной части бюджета, то есть выполнить положение Закона «О науке и государственной научно-технической политике», которое с момента принятия этого закона в 1996 г. ни разу не выполнялось. Это дало основание рассуждать о том, что наука станет приоритетной для государства только к 2010 г., несмотря на то, что развитие науки и технологий отнесено в «Основах...» к числу «высших приоритетов Российской Федерации». В окончательном варианте конкретных показателей нет, а финансирование предполагается осуществлять на «уровне, обеспечивающем реализацию целей и задач настоящих «Основ...».

Актуальность выделения государственных приоритетов в широком значении этого слова (то есть не только приоритетов исследовательской деятельности, но и сфер, куда будет обращено внимание государства) в прошедшем году только росла в связи с сохранявшимися бюджетными ограничениями. В 2002 г. по предварительным оценкам



финансирование научно-технической сферы составило 1,55% расходной части бюджета в сравнении с 1,79% в 2001 г.

Главной целью государственной политики в области развития науки и технологий был назван переход к инновационному пути развития страны на основе избранных приоритетов. Для ее достижения планируется уделять внимание самым разным компонентам и аспектам производства и распространения научного знания: создавать благоприятную нормативно-правовую среду, развивать фундаментальные исследования, реформировать государственный сектор науки, интегрировать науку и образование, развивать кадровый потенциал в целом и поддерживать ведущие научные школы в частности, создавать и поддерживать уникальные научные установки, развивать систему кодификации научных знаний и многое другое. Отдельный блок задач связан с целью формирования национальной инновационной системы. В этой сфере в 2002 г. началась практическая реализация ряда новых инициатив.

## **Создание инфраструктуры инновационной деятельности**

Несмотря на то что на государственном уровне стратегическая цель создания национальной инновационной системы была провозглашена еще в 1997 г., существенного развития в этом направлении не происходило. Создавались – более или менее успешно – отдельные элементы инновационной инфраструктуры – с особым вниманием на прямую поддержку малого инновационного бизнеса в форме инновационно-технологических центров и технопарков. В то же самое время устойчивых связей между основными звеньями инновационной системы – учреждениями высшего образования, научными организациями, малыми инновационными предприятиями и промышленностью, – так и не возникло, поэтому доля инновационно-активных предприятий продолжает оставаться небольшой. Характерно, что в 2002 г. была признана малая эффективность государственной поддержки малого инновационного бизнеса. Данные официальной статистики также свидетельствуют о том, что ежегодно происходит сокращение числа малых предприятий, работающих в отрасли «Наука и научное обслуживание». А на прошедшей в октябре 2002 г. в Петербурге Третьей венчурной ярмарке приводились сведения, что опыт российских венчурных фондов, созданных под эгидой Европейского банка реконструкции и развития, которые должны были развивать малый бизнес, не дал ни одного действительно успешного результата. В связи с этим в число генеральных направлений деятельности государства были включены такие, как построение инфраструктуры для развития малого инновационного бизнеса, поддержка венчурной индустрии, а также создание благоприятного климата для инвестиций через совершенствование нормативно-правовой базы.

Создание инфраструктуры инновационной деятельности получило новый импульс благодаря введению еще одной организационной формы развития малого инновационного бизнеса – технологической деревни. Ее строительство началось летом в Зеленограде. Технологическая деревня представляет собой масштабный ИТЦ, в котором должны разместиться около 60 научно-технологических компаний. Там же будет научно-производственный центр коллективного пользования. С точки зрения самой формы технологическая деревня напоминает создававшиеся в 2001 г. инновационно-промышленные комплексы. Кроме того, снова в центре внимания оказалась такая форма, как технологические парки. В рамках готовящегося законопроекта «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» планируется создать 5–7 технопарков, которые будут функционировать в особых зонах в течение 20 лет, и при этом впервые предусматриваются налоговые льготы: в течение первых трех лет работы технопарков участвующие в их деятельности предприятия будут освобождаться от налога на прибыль.

Поддерживался малый инновационный бизнес и в регионах, включая наукограды. В Томской области была разработана программа, а в Ленинградской области – концеп-

ция научно-технического и инновационного развития до 2005 г., и поэтому там уже проводятся не единичные мероприятия, а существует стратегия развития малого бизнеса. В 2002 г. три наукограда из более чем 70 официально имели такой статус и, соответственно, прямые дотации из средств федерального бюджета: Обнинск, Дубна и Королев. В ближайшее время этот статус должны получить Реутов и пос. Кольцово Новосибирской области. Ранее наукограды являлись частью ВПК, а теперь ожидается, что после реструктуризации наукограды станут технополисами. Размер дотаций из государственного бюджета для каждого наукограда составляет 250–300 млн рублей в год, что более чем в три раза ниже расчетной потребности. Кроме того, эти средства выделяются по разделу 21 бюджета («Помощь субъектам РФ») – на содержание социальной сферы, инфраструктуры коммунального хозяйства, а отнюдь не на инновационное развитие. И таким образом статус не связан со стимулированием научно-инновационного развития. Поэтому на сегодняшний день в наукоградах выпуск инновационной продукции составляет около 20%, и число инновационных предприятий практически не растет. Наиболее успешным на сегодняшний день признан опыт Дубны. Там научно-производственные предприятия передали лишние площади городу, которые затем были проданы или сданы в аренду предпринимателям. В городе был введен заявительный характер регистрации для предприятий среднего и малого бизнеса, и сразу начался значительный рост их числа. В настоящее время половина поступлений в городской бюджет формируется за счет малых предприятий (при среднем показателе по Московской области, равном 12–15%), а дотационность бюджета города снизилась с 76% до 14%.

В целом идея передачи неиспользуемых площадей, особенно если это касается бюджетных учреждений, является перспективной. В частности, здесь достаточно большие резервы есть у вузов. В настоящее время при лицензировании и аттестации вузов норматив площади, требуемой для обучения студентов, составляет 12 кв. метров на студента очной формы обучения. Этот норматив был рассчитан еще в советские времена исходя из среднестатистического положения в вузах. При этом есть вузы, у которых на одного студента приходится 40–50 и даже 80–90 кв. метров. В развитых странах нормативы значительно ниже. Приблизительные расчеты показывают, что если перейти на западные стандарты, экономия средств будет значительной – более 10 млрд долларов. Эти средства можно было бы направить на обновление материальной базы образования и науки, их информационное обеспечение, а также на дополнительное финансирование научных исследований через систему фондов, и на повышение окладов профессорско-преподавательского состава.

### **Развитие венчурной индустрии в России**

В прошедшем году было также усилено внимание государства к венчурному финансированию наукоемких проектов. Минпромнауки подготовило проект Концепции развития венчурной индустрии в России до 2010 г., в соответствии с которой государство будет финансово участвовать в создании коммерческих венчурных фондов, чтобы компенсировать «провалы рынка». Венчур – это катализатор, а также форма финансирования наиболее рискованных стадий, когда деньги выделяются для превращения идеи в продукт. В России уже действует образованный при финансовом участии государства Венчурный инновационный фонд (ВИФ), и теперь планируется создать еще десять венчурных фондов в различных регионах страны. Идея государственного участия в создании венчурной индустрии получила успешное воплощение в ряде стран (Израиль, Финляндия), и есть надежда, что такая же схема софинансирования венчурных фондов окажется продуктивной и в России. Вместе с тем работа ВИФ пока не продемонстрировала больших успехов, – отчасти потому, что Фонд еще достаточно молодой – работает менее двух лет.



Предполагается, что в течение 3–4 лет на создание венчурных фондов может выделяться 1 млрд бюджетных рублей в год. При этом доля государства оценивается в 10–20%, и соответственно рассчитывается, что из всех источников будет поступать около 200 млн. долларов в год для развития венчурных фондов. Для того чтобы инициатива была успешной, помимо 1 млрд рублей в год государственных инвестиций, которых пока нет, требуется также внести изменения в действующее российское законодательство. Ведь роль государства состоит не только в том, чтобы финансировать науку и технологии, но и в том, чтобы создавать благоприятные условия для вложения в нее внебюджетных средств. А это в первую очередь можно сделать путем совершенствования институциональной среды. Для нужд развития венчурной индустрии пока не существует нормативной базы гарантирования (страхования) инвестиций, а в Гражданском кодексе не содержится организационно-правовых форм, наиболее соответствующих стандартам венчурного бизнеса.

Оказывать приоритетную поддержку развитию малого инновационного бизнеса не так просто в условиях, когда позиция государства по отношению к формам и механизмам поддержки малого бизнеса недостаточно прояснена. В 2002 г. продолжались дискуссии о целесообразности отмены Федерального закона о государственной поддержке малого предпринимательства (от 14.06.1995 г., №88-ФЗ), которая шла преимущественно между МЭРТ и Министерством по антимонопольной политике.

Пробелы в законодательстве относительно венчурной индустрии – не единственные в блоке нормативно-правовых актов, регулирующих инновационную деятельность в стране. Что касается инновационной деятельности в целом, то в прошедшем году стала доминировать позиция, согласно которой не следует разрабатывать специальный закон об инновационной деятельности, а вместо этого следует вносить необходимые поправки в действующее законодательство и в первую очередь в Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, Гражданский кодекс и другие нормативно-правовые акты.

## **Совершенствование законодательной базы по вопросам защиты и охраны объектов интеллектуальной собственности**

Одним из самых актуальных направлений в сфере совершенствования законодательства, особенно в свете предстоящего вступления России в ВТО, было признано нормативно-правовое регулирование в области защиты, охраны и распределения прав на объекты интеллектуальной собственности (ИС). Приведение в порядок законодательства в области ИС называлось в качестве первоочередной задачи еще в 2001 г., но ее решение передвинулось на 2002 г., и по положению на начало 2003 г. нормативная база в сфере ИС еще не была сформирована. Вместе с тем Минпромнауки, являющееся главным координатором по законодательному решению вопросов, связанных с ИС, объявило о начале реализации либерального подхода к регулированию в сфере интеллектуальной собственности, который является антитезой действующего сегодня фискального подхода. Либеральный подход предполагает закрепление прав на объекты ИС, созданные за счет бюджетных средств, за организациями-исполнителями, а вложенные в науку средства при этом будут возвращаться в бюджет в виде налогов от новых высокотехнологичных производств. Такой подход был опробован во многих странах мира и признан наиболее эффективным. Согласно проекту Концепции развития венчурной индустрии, при государственных научных организациях будут создаваться агентства по трансферу технологий, и таким образом организации будут наделены большими правами по распоряжению создаваемыми в них объектами ИС. Вместе с тем в проекте

Концепции вопрос о финансировании создания и функционирования таких агентств не решен, а это может отложить на несколько лет их формирование.

Что касается не концептуальных подходов, а практических шагов, то проект закона о реализации прав государства на объекты ИС пока не разработан. В октябре 2003 г. правительство одобрило документ, называемый «Меры по обеспечению защиты интеллектуальной собственности», где на первом плане находятся вопросы защиты авторских прав и борьбы с контрафактной продукцией.

Одновременно продолжались обсуждаться поправки к Патентному закону, но и они так и остались не до конца согласованными. Основные дебаты по-прежнему ведутся вокруг вопроса о принадлежности прав на интеллектуальную собственность, ранее созданную и создаваемую в настоящее время за счет государственных средств, поскольку в этой области остается много вопросов и противоречий. Так, на сегодняшний день нет единого порядка заключения договоров на финансирование исследований и разработок из средств государственного бюджета, что порождает невозможность четкой идентификации федерального органа исполнительной власти, являющегося государственным заказчиком. Но даже когда в контракте зафиксированы права госзаказчика на результаты работ, Патентным законом РФ не предусмотрена возможность для федеральных органов исполнительной власти выступать в качестве патентообладателей. В результате у государства нет системы финансового контроля на уровне бухгалтерской отчетности, отсутствует база для делового оборота объектов интеллектуальной собственности, а эффективность государственных вложений в их создание практически нельзя измерить.

Помимо того, что государство сегодня не может реализовать свое право владельца патента, есть еще и психологический аспект этой проблемы. В условиях, когда права разработчиков не определены, авторы разработок не заинтересованы в том, чтобы превращать результаты научных исследований в изобретения. Гораздо проще в данном случае продавать результаты исследований и разработок за рубеж.

В том случае, когда права на интеллектуальную собственность принадлежат разработчикам, также возникает ряд проблем при их вовлечении в хозяйственный оборот. Они касаются в первую очередь таких аспектов, как постановка на балансовый учет объектов интеллектуальной собственности в качестве нематериальных активов. В различных документах перечни объектов ИС, подлежащих учету как нематериальные активы, не совпадают, противоречивы и положения, связанные с определением полезного срока использования нематериальных активов и их амортизации. С целью упорядочения этой работы в начале 2002 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке инвентаризации и стоимостной оценке прав на результаты научно-технической деятельности» (от 12.01.2002 г. №7), касающееся результатов, полученных при выполнении научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технических работ, полностью или частично финансировавшихся за счет федерального бюджета. Постановление вменяет в обязанность федеральным органам исполнительной власти проводить инвентаризацию прав на результаты научно-технической деятельности при приватизации государственных унитарных предприятий, реорганизации и ликвидации организаций. Инициативная инвентаризация должна проводиться по решению собственника имущества или юридического лица, имеющего это имущество в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении. Определяя необходимость проведения инвентаризации, ее цели, задачи и порядок, Постановление не дает отсылок к конкретным методам, методикам, инструкциям, позволяющим на практике



осуществить анализ результатов научно-технической деятельности, в том числе отчетной документации, выявить права на эти результаты и оценить потенциальные охраноспособные результаты. Недооценка ИС может иметь последствия в виде материальных потерь в случае приватизации научных организаций. В настоящее время при приватизации имущественных комплексов на долю нематериальных активов приходится 2–5% стоимости имущества организации, тогда как в развитых странах этот показатель составляет 50–70%.

В 2002 г. было принято также Постановление, касающееся объектов военного, специального и двойного назначения – «О государственном учете результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения» (от 26.02.2002, №131), согласно которому предполагается ведение единого реестра результатов, права на которые принадлежат Российской Федерации. В 2003 г. должна пройти инвентаризация результатов интеллектуальной деятельности. Объектами учета станут результаты, созданные или приобретенные за счет средств республиканского бюджета РСФСР, той части государственного бюджета СССР, которая составляла союзный бюджет, а также средств федерального бюджета. Таким образом, вновь усилия и средства направляются на отчасти бесполезное дело – инвентаризацию ИС, которая в значительной мере устарела и уже не представляет никакой ценности. Данный факт свидетельствует о том, что пока подходы к решению проблемы, касающейся ИС, не меняются.

Отдельные ведомства стали реализовывать собственную политику в отношении ИС. Так, например, согласно Уставу РАН одной из ее функций является защита прав интеллектуальной собственности ученых и организаций РАН, участие в реализации государственной политики в области создания и вовлечение в хозяйственный оборот научно-технических достижений и технологий, а также обеспечение выполнения в РАН обязательств по защите государственной, служебной и коммерческой тайны. До 2002 г. эти задачи не решались, а затем при Президиуме РАН был создан Координационный совет по инновационной деятельности РАН (Постановление Президиума РАН от 22.01.2002 г., №17). Цель деятельности Совета – помогать институтам РАН в организации инновационных контактов с промышленностью, способствовать созданию в РАН структур, которые будут непосредственно содействовать институтам в реализации на коммерческой основе своих результатов, оказывать им целый спектр услуг в области инновационного менеджмента, поддерживать их коммерческую деятельность в целом. В частности, Совет будет определять механизмы вовлечения в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности, созданных в институтах РАН, а также вырабатывать рекомендации по практическому использованию этих объектов ИС. Если бы заказчиком всех работ, проводимых институтами РАН, была Академия, такое новшество было бы вполне оправданным. Но поскольку многие работы выполняются за счет внебюджетных источников, централизация решений при Президиуме РАН представляется чрезмерной.

### **Реализация важнейших инновационных проектов государственного значения**

В прошедшем году одной из ключевых в инновационной сфере была установка государства на создание связей между главными участниками инновационного процесса, в первую очередь наукой, малым бизнесом и промышленностью. В качестве одного

из механизмов ее реализации стали крупные инновационные проекты, выполняемые коллективами, объединяющими представителей науки и промышленности. Именно такой форме государственной поддержки уделил внимание Президент в своем послании Федеральному собранию (от 18.04.2002), отметив, что в экономике недостаточно достойных и долгосрочных проектов, и в этой связи правительству следует определиться с формами государственной поддержки новых технологий.

В мае Минпромнауки объявило тендер на выполнение крупных инновационных проектов. Каждый из выигравших проектов получит 20 млн долларов США на два года, что для научно-инновационной сферы является весьма значительным финансированием. При этом государство обеспечивает не более половины требуемых средств, а остальное должно быть получено от заинтересованных инвесторов. На сегодняшний день выбрано 11 проектов из более чем 200 поступивших на конкурс. И уже в бюджете на 2003 г. отдельной строкой запланированы 1,26 млрд рублей на финансирование научного сопровождения важнейших инновационных проектов государственного значения.

В основе данной инициативы лежит идея о том, что высокотехнологичные отрасли могут более других отраслей способствовать экономическому развитию страны. Однако отрасли поставлены в неравные условия, поскольку в инновационной сфере очень высокие риски. Поэтому, поддерживая крупные инновационные проекты, государство принимает на себя технологические риски и таким образом создает условия для развития высокотехнологичного бизнеса. При этом прямая государственная поддержка инновационных проектов – инициатива временная, для создания примеров успеха.

Отбор инновационных проектов – и это тоже новое в подобных конкурсах – проводился комиссией, включившей в себя не только чиновников и ученых, но и представителей бизнеса. Все это вместе дает надежду, что отобраны не только перспективные исследовательские проекты, но те из них, которые кто-то готов реализовать на рынке. Их можно также рассматривать как фактически появившиеся «снизу» приоритеты, то есть те конкретные проекты, которые могут дать реальную отдачу в рамках провозглашенных девяти государственных приоритетных направлений развития науки и технологий. Ожидается, что 200 млн долларов бюджетных средств вернутся через 2–3 года в виде 1 млрд долларов, и таким образом отечественным и зарубежным инвесторам будет продемонстрирована выгодность вложений в российский наукоемкий сегмент экономики. А в целом успех данного проекта должен показать, что в России можно и выгодно создавать инновационную промышленность и реализовывать проекты, основанные на высоких технологиях.

«Побочными» эффектами проекта могут стать и рост числа современных научных менеджеров, и развертывание венчурного бизнеса. Следует отметить, что кадровая проблема в инновационной сфере была названа в 2002 г. в качестве одной из критических. При этом имеются в виду не только менеджеры, но технологи, инженеры, специалисты производства. Действительно, помимо устаревания ряда специальностей и специализаций, в последние годы произошло значительное изменение дисциплинарной структуры подготовки кадров. Так, по данным ВАК около десяти лет назад почти половина всех защит диссертаций была в области технических наук и 20% защит проходило в области гуманитарных и общественных наук. В настоящее время пропорция стала обратной, и для высокотехнологичных отраслей обнаружилась нехватка специалистов.



## Меры по восстановлению кадрового баланса в научно-технической сфере

В 2002 г. продолжал усугубляться демографический дисбаланс научных кадров, происходило общее их старение, имела место молодежная «утечка умов». К настоящему времени ситуация такова, что среднестатистический российский ученый на десять лет старше своего американского коллеги.

Кадровому вопросу было уделено значительное внимание и на историческом заседании Госсовета, и в утвержденных на нем «Основах...». Там же были названы всколыхнувшие общественность как в России, так и за рубежом цифры оттока кадров из науки. В частности, на заседании Госсовета было объявлено, что за последние пять лет из науки ушло 800 тысяч человек, и 200 тысяч молодых талантливых ученых уехали за рубеж. Цифры эти сколь пугающие, столь же и неверные либо не совсем верные. В частности, наряду с массивным оттоком происходил и приток кадров, в результате чего сальдо движения кадров за последние пять лет составило около 103 тысяч человек, на которые уменьшилась численность занятых в сфере науки. При этом главным был внутренний, а не внешний отток, уход ученых в другие сектора экономики, а также, но это уже статистика не фиксирует, вторичная занятость очень многих специалистов в сферах, далеких от науки. Это имеет последствием не только снижение качества научных исследований, неэффективное использование государственных ресурсов (особенно если научные организации являются государственными учреждениями), но и отталкивание молодежи от научной сферы.

В 2002 г. продолжали предприниматься усилия по привлечению и закреплению молодежи в науке, однако большинство инициатив концентрировалось на молодежи вне ее связи с другими поколениями исследователей и, соответственно, с проблемами этих поколений. Это предопределило выбор временных и точечных мер, которые не способны гармонизировать кадровую ситуацию в целом. При этом государственные ведомства, реализующие молодежные инициативы, по-прежнему делали это независимо друг от друга, их действия не координировались, а инициативы фактически дублировали друг друга. В этой сфере было начато несколько новых мероприятий. В марте 2002 г. был издан Указ Президента РФ (от 13.03.2002 г., №267) «О некоторых мерах по усилению государственной поддержки молодых российских ученых-кандидатов наук и их научных руководителей», согласно которому с 1 января 2003 г. учреждаются 300 ежегодных грантов Президента Российской Федерации для поддержки научных исследований, проводимых молодыми (до 35 лет) российскими учеными – кандидатами наук, и 300 грантов для поддержки научных руководителей этих молодых российских ученых. Размер этих весьма престижных грантов не так уж велик – предполагается в течение двух лет выплачивать молодым кандидатам наук дополнительно к заработной плате 24 тыс. рублей в год (то есть 2 тыс. рублей в месяц), а также выделять некоторые средства на проведение исследований. Научным руководителям будет одновременно выплачено 24 тыс. рублей в качестве материального поощрения. Таким образом, и в этой инициативе не удалось уйти от практики множества предыдущих программ «квазиравномерных» малых доплат. Средства на данные гранты необходимо изыскать среди бюджетных средств, выделяемых по строке 06 функциональной классификации «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу», и, как уточняет вышедшее во исполнение данного Указа Постановление Правительства РФ (от 24.07.2002 г. №554), проведение конкурса и его финансирование осуществляются за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете для поддержки на конкурсной основе ведущих ученых и научных школ.

Данным Постановлением было также утверждено Положение о выделении грантов Президента РФ, согласно которому выбор соискателей грантов будет проводиться



на основе анализа защищенных диссертаций и с учетом перечня приоритетных направлений развития науки, технологий и техники РФ. По каждой из отраслей науки будут определены квоты, и затем для участия в конкурсе может быть рекомендовано не более 600 работ. С учетом того, что экспертам необходимо просмотреть приблизительно 12 тысяч авторефератов диссертаций, конкурсом это назвать нельзя, скорее, это выбор по неформализуемым критериям. Как показал начавшийся отбор, и параметров, по которым эксперты могли бы оценивать авторефераты, им предложено не было.

В октябре 2002 г. вышло Постановление Правительства (от 1.10.2002 г. №725) «Об утверждении положения о Совете по грантам Президента РФ для поддержки молодых российских ученых и ведущих научных школ РФ», согласно которому был создан Совет по грантам Президента РФ. Данный Совет является постоянно действующим совещательным органом, который будет рассматривать три вида грантов – только что объявленных грантов молодым кандидатам науки и их научным руководителям, грантов для поддержки научных исследований молодых российских ученых – докторов наук, а также поддержки ведущих научных школ. Совет должен ежегодно проводить конкурсы по этим трем программам. Организационно-техническое обеспечение деятельности Совета возложено на Минпромнауки, и через него, соответственно, будет осуществляться и финансирование проектов, и их экспертиза. В бюджете 2003 г. расходы на программу ведущих научных школ увеличиваются в три раза. Фактически происходит взаимопереплетение и слияние нескольких инициатив, но следствием пока является неясность того, какие программы и как будут реализовываться. На данный момент программа поддержки ведущих научных школ, организационно-техническое обеспечение которой до сих пор выполнял РФФИ, а финансирование – Минпромнауки, полностью перешла в ведение министерства. Это означает, что экспертные процедуры будут строиться заново, и предполагается, что их будет осуществлять ГУ РИНКЦЭ (Государственное учреждение Республиканский исследовательский научно-консультационный центр экспертизы), возможно и введение новых критериев отбора проектов. Пересмотр программы ведущих научных школ представляется оправданным, поскольку она фактически представляла собой доплаты научным коллективам за их прошлые заслуги – инициатива, критически важная в середине 1990-х гг., когда главной задачей было сохранение научного потенциала, но уже несколько устаревшая сейчас. Кроме того, среди руководителей поддержанных научных школ 51,7% составляют академики РАН, а с 1 января 2003 г. в пять раз будут увеличены доплаты за звания академиков и членов-корреспондентов РАН (до 20 тыс. рублей и 10 тыс. рублей в месяц соответственно). Вместе с тем увод программы поддержки ведущих научных школ из РФФИ имеет скорее негативные последствия, поскольку именно Фонд является лучшей экспертной системой страны, а министерству организовать подобные масштабные конкурсы будет значительно сложнее, да и соответствующей инфраструктуры там нет.

Жилищная проблема, от разрешения которой также зависят перспективы притока молодежи в науку, решалась преимущественно усилиями отдельных организаций и ведомств. В бюджете 2002 г. была обозначена ФЦП «Жилье для молодых», однако по данным на III квартал 2002 г. она так и не начала действовать. Планируется, что молодым будут выделяться целевые субсидии для приобретения жилья, погашаемые на определенных условиях. При этом размеры и сроки погашения кредита будут увязаны с демографическими показателями. А в Сибирском отделении РАН уже начали реализовывать свою собственную программу помощи молодым ученым для приобретения ими



жилья. Молодым научным сотрудникам (до 35 лет) и докторам наук моложе 40 лет, проработавшим в СО РАН не менее четырех лет (с учетом аспирантуры), может предоставляться банковский кредит под поручительство СО РАН – для покупки или строительства жилья<sup>13</sup>. Программа только стартовала, но инициатива безусловно является очень важной.

Масштаб государственных инициатив по поддержке молодежи значительно меньше того, что требуется для изменения кадровой ситуации в стране. Согласно данным Госкомстата РФ, в стране насчитывается более 83 тыс. аспирантов, обучающихся с отрывом от производства, а в науке занято более 45 тыс. молодых (до 29 лет) ученых<sup>14</sup>, и, таким образом, как минимум 130 тыс. молодых людей могут быть потенциальными реципиентами различных молодежных программ, а реально в рамках государственных программ поддержку получает не более 3–4 тысяч человек. Поэтому базовый уровень материального поощрения молодых остается крайне низким. Одним из способов восстановления кадровой структуры могло бы стать приглашение молодых ученых и аспирантов из стран СНГ, но здесь существует пока ряд юридических препятствий (сложности, связанные с регистрацией, выплатой стипендий из бюджетных средств и ряд других).

Планируемая на 2003 г. структура расходов по статье 06 бюджета «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» свидетельствует скорее о сокращении поддержки молодых или, в лучшем случае, о сохранении status quo, но никак не о начале системных действий по «закреплению» их в науке. Подтверждением этого довода служат следующие параметры нового бюджета:

1. Сокращение доли финансирования государственных научных фондов, и в частности РФФИ – вместо 6% от общих бюджетных расходов на науку, которые согласно действующему законодательству должен получать Фонд, в проекте бюджета 2003 г. его доля, даже после добавления ему к третьему чтению проекта бюджета 200 млн рублей, сократилась до 4,9%. Руководство Фонда в связи с этим отметило, что сокращение финансирования вынуждает их к сокращению и даже закрытию ряда программ. В частности, может быть сокращена и наиболее известная среди молодых и самая масштабная по числу грантополучателей программа МАС – поддержки молодых ученых, аспирантов и студентов. Очередной конкурс по данной программе был объявлен в конце ноября, однако не было указано, какими будут на этот раз размеры и число грантов.
2. Средства, намеченные в 2003 г. на приобретение жилья для молодых ученых и их семей, могут решить проблемы приблизительно 200 из них<sup>15</sup>.
3. По еще одной важнейшей федеральной целевой программе, которая способствует оптимизации организационной структуры науки и «мягкому» реформированию ее государственного сектора, а также повышению качества образования и стимулированию притока молодежи в науку – «Инте-

<sup>13</sup> Поиск, №34–35, 30.08.2003. С. 3.

<sup>14</sup> Наука в России–2001. Госкомстат РФ. М., 2001. С. 26, 37.

<sup>15</sup> Поиск, №40, 4.10.2002. С. 6.

грация науки и высшего образования России на 2002–2006 гг.»<sup>16</sup>, финансирование сохранено на уровне 2002 г., и, следовательно, фактические расходы на эту программу сократились. При этом финансирование программы в 2002 г. в абсолютном исчислении было таким же, как в предшествующем, и таким образом происходит ежегодное сокращение расходов на данную программу. Созданные в рамках данной Программы Учебно-научные центры не получили дальнейшего развития с точки зрения более глубокой интеграции академических институтов и вузов. Примечательно, что вместо развития такой интеграции в 2002 г. был прецедент создания принципиально новой организации – Академического физико-технологического университета РАН.

Учреждение Академического физико-технологического университета РАН не в последнюю очередь стало возможным благодаря личности его организатора, нобелевского лауреата академика Ж.И.Алферова. Данный университет создается на базе Физико-технического института им. А.Ф.Иоффе РАН, директором которого является Ж.И.Алферов. Несмотря на то, что существуют давние связи и сотрудничество между Физико-техническим институтом и Санкт-Петербургским государственным техническим университетом, в том числе и в рамках программы «Интеграция», Академия предпочла пойти по пути создания собственных вузов. Согласно действующему законодательству РАН, как самоуправляемая организация, а не орган исполнительной власти, не имеет права создавать государственные образовательные учреждения. Поэтому новый академический университет не имеет государственного статуса. Его создание было разрешено Постановлением Президиума РАН, и ожидается, что это решение будет утверждено специальным правительственным постановлением. Ж.И.Алферов, в свою очередь, предложил внести поправку в Закон «О науке и государственной научно-технической политике», разрешающую РАН создавать в своей структуре государственные высшие учебные заведения.

Данный университет – не первый в образовательной системе РАН. Существует университет в Пущине, который имеет достаточно узкий профиль и готовит специалистов для расположенных вокруг него академических НИИ. Идея ранней специализации является достаточно спорной, и у нее столько же сторонников, сколько и противников. Ранняя и узкая специализация может стать тормозом не только на пути прогресса конкретного исследователя, но и целого направления исследований, если такой специалист займет административную позицию. Есть и другой академический вуз – университет гуманитарных наук, работающий на базе нескольких московских институтов. Все названные академические вузы имеют государственный статус, поскольку их официальным учредителем было Министерство образования, хотя и создавались они по инициативе РАН.

Одновременно звучат предложения – в том числе и от представителей академического сообщества – о создании более тесных связей между университетами и академическими НИИ в связи с тяжелой кадровой ситуацией именно в академических институтах и о возможной тесной интеграции вплоть до слияния академических организаций с вузами. Например, представители Новосибирского академгородка выдвигают вполне обоснованные идеи его преобразования так, чтобы системообразующим его центром стал университет<sup>17</sup>, для перехода к модели организации науки по типу западных университетов, многократно и в разных странах доказавшей свою эффективность. Однако почти наверняка можно утверждать, что Академия и СО РАН в частности не сочтут нужными такие изменения.

В целом описанные случаи свидетельствуют о том, что научно-техническая политика остается очень персонифицированной, и приоритетность тех или иных инициатив в значительной мере зависит не от выбранной и утвержденной в официальных доку-

---

<sup>16</sup> Подробнее о Федеральной целевой программе «Интеграция науки и высшего образования России на 2002–2006 гг.» см.: Российская экономика в 2001 году: Тенденции и перспективы. Вып. 23. Т. 1. М.: ИЭПП, март 2002. С. 554.

<sup>17</sup> В.Дорошенко, И.Коршевер, В.Матизен. Новосибирский научный центр: есть ли стратегическая альтернатива? // Отечественные записки, 2002. №7. С. 259–272.



ментах стратегии, а от того, что считают важным в данный момент высокостатусные лица – как в министерствах, так и в иных структурах.

## **Изменение системы оплаты труда в сфере науки**

Проблема повышения оплаты труда в науке была актуальна в 2002 г. не только для молодых исследователей. Наиболее остро она стояла для работников бюджетных учреждений науки, где оплата труда привязана к ставкам и коэффициентам Единой тарифной сетки (ЕТС). С 1 октября 2003 г. планируется введение отраслевых систем оплаты труда, и в сфере науки основными критериями, определяющими размер должностного оклада, станут ученая степень или звание, стаж, а также тематика проводимых исследований. Те, кто выполняют работы в рамках государственных приоритетных направлений, получают на 10–15% больше. В 2002 г. развернулась дискуссия по вопросу о том, стоит ли увязывать стаж работы и размер оплаты труда, поскольку в таком случае молодые ученые не имеют шансов получить достойный оклад. Альтернативное предложение состоит в том, чтобы вместо критерия стажа действовала «вилка» должностных окладов и оклад определялся бы по итогам аттестации. Однако в целом это не имеет очень большого значения, поскольку, хотя и планируется увеличение окладов в среднем в 2,5 раза, средний оклад научного работника достигнет, таким образом, 3600 рублей. Стимулирующая роль такого оклада ничтожно мала, тем более что в эффективно работающих учреждениях надбавки и доплаты составляют 1000% и более к должностному окладу.

С 1 января 2003 г. втрое возросли надбавки за ученую степень кандидата и доктора наук – до 900 рублей и 1500 рублей в месяц соответственно. Однако это положение будет действовать только до октября, пока не вступит в силу новая отраслевая система оплаты труда. В первоначальном проекте бюджета трехкратное увеличение надбавок предусматривалось только для тех лиц со степенью, которые работают в системе Министерства образования РФ. К третьему чтению Бюджетный комитет Госдумы согласился выделить средства для увеличения надбавок за ученые степени кандидатам и докторам наук, работающим в государственных научных учреждениях, а не только в вузах.

Предполагается также, что наряду с новой системой оплаты труда будет шире использоваться практика заключения срочных трудовых договоров. Это – еще один шаг, приближающий к западным стандартам: например, в университетах США только 20% преподавательского и научного персонала работают на штатных должностях.

Попытка решения проблемы притока молодых научных кадров только через повышение заработной платы, различного рода доплаты и премии является бесперспективной, поскольку причины, по которым молодые не хотят оставаться в сфере науки, более глубокие и сложные. Негибкость существующей системы найма, нераспространенность контрактной системы оплаты, опасения со стороны администраций институтов, что могут возникнуть социальные проблемы в случае проведения жесткой кадровой политики, – все это привело к процветанию политики «сохранения рабочих мест», а не сохранения научного потенциала. И проблема не только в том, что ученые пенсионного возраста не хотят уходить с работы – многие из них, по признанию молодых, являются вполне трудоспособными и креативными учеными, – а скорее в том, что сложился достаточно широкий слой «научного балласта». Это – опасное явление, потому что «балласт» не только затрудняет трудоустройство молодых, но и сам по себе является серь-

езным отталкивающим от науки фактором. Немало молодых ученых и аспирантов признавались в ходе интервью, что вид ничего не производящих научных лабораторий, деградация целых коллективов порождают негативные настроения среди молодых, заставляют их присмотреться более внимательно к новым, динамично развивающимся секторам экономики (таким, например, как консультирование или программирование), а также всерьез обдумать возможность научной эмиграции. Данную проблему можно устранять, только проводя системное реформирование научного сектора через реструктуризацию сети научных организаций, выделение значительного финансирования на обновление приборной базы науки и др.

### **Проблемы «утечки умов»**

Проблема молодежи в науке все теснее связана с другой кадровой проблемой – «утечкой умов». Научная эмиграция помолодела и продолжает оставаться молодой, состоя преимущественно из выпускников вузов, аспирантов и молодых кандидатов наук. «Противоток» тоже существует, однако возвращающиеся составляют, по самым оптимистичным оценкам, не более 10% от уехавших на работу или учебу за рубеж. В прошедшем году проблемы предотвращения «утечки умов» и восстановления сбалансированной кадровой структуры на государственном уровне пытались решать через поиск взаимоприемлемых путей взаимодействия с российской научной диаспорой за рубежом.

В последние год-два в России стали складываться более благоприятные условия для налаживания контактов с бывшими соотечественниками. Так, например, в математическом сообществе отмечают, что многие из уехавших математиков стремятся часть времени работать в России, предлагают читать бесплатные циклы лекций в российских университетах. Было проведено несколько научных конференций при финансовом и организационном участии представителей российской научной диаспоры. Бывшие соотечественники помогают также работающим в России ученым получить доступ к электронной подписке на иностранную периодику и другой научной литературе. Обсуждаются также такие формы взаимодействия, как выполнение совместных научных проектов, установление партнерских мобильных лабораторий, приглашение бывших российских ученых проводить свой творческий отпуск в России, комбинируя его с преподаванием российским студентам и аспирантам.

Предотвращение и замедление «утечки умов» ставят в качестве одной из основных своих целей новые отечественные частные благотворительные фонды, которые стали объявлять программы поддержки молодежи. В 2002 г. организованная благотворительность в виде корпоративных фондов продолжала расти. Помимо уже действующих фондов – Благотворительного фонда В. Потанина и Благотворительного общественного фонда содействия отечественной науке, которые были созданы в 2000 г., возник еще один – Фонд некоммерческих программ «Династия», приоритетом деятельности которого стала поддержка российской фундаментальной науки – теоретической физики. В 2002 г. фонд «Династия» начал реализацию стипендиальной программы для российских студентов, специализирующихся в области теоретической физики (предполагается на основе открытого конкурса поддержать 60 студентов, выплачивая им 2000 рублей ежемесячно в течение учебного года), а также программы поддержки молодых ученых. В рамках этой программы 10 молодых кандидатов наук получают возможность в



течение трех лет работать в ведущих научных организациях страны, получая при этом ежемесячный грант в размере 15 тыс. рублей.

Характерными тенденциями в реализации программ уже активно работавших частных благотворительных фондов в 2002 г. стало, во-первых, расширение целевой аудитории, то есть тех, кто может претендовать на получение поддержки, и, во-вторых, увеличение размеров предоставляемой поддержки.

В благотворительном фонде В. Потанина на сегодняшний день действует несколько программ, самой крупной из которых является Федеральная стипендиальная программа. В ее рамках поддержку получают студенты-отличники дневных отделений вузов, которые одновременно занимаются исследовательской деятельностью, а также проявили себя как лидеры-организаторы. Кроме того, финансирование получают и те кафедры вузов, где больше всего студентов – лауреатов Фонда. В 2002 г. в рамках этой программы было увеличено как число грантополучателей – с 1000 до 1260, так и размер стипендий – с 1200 до 1500 рублей в месяц. В целом в 2002 г. фонд В. Потанина потратил на стипендиальные программы 1,5 млн долларов США.

Фонд содействия отечественной науке также объявил среди своих целей материальную и моральную поддержку выдающихся российских ученых и талантливой научной молодежи, а также стремление остановить отъезд талантливой научной молодежи в США и страны Западной Европы. Благотворительная программа поддержки выдающихся российских ученых и талантливой научной молодежи была инициирована в 2001 г., и первый ее этап закончился в марте 2002 г., а затем программа была продолжена. В ее рамках было выделено 100 грантов для молодых докторов наук и 100 грантов для молодых кандидатов наук, а общая сумма, которая была направлена на благотворительные нужды, составила 1 млн долларов США. При этом размер вознаграждения составлял 10 тыс. рублей в месяц, или около 4000 тыс. долларов США на год. Итоги реализации первого этапа программы показали, что из 210 грантополучателей фонда 2001 г. в текущем году уехал из России только один человек.

Таким образом, размеры грантов в рамках частных инициатив превышают доплаты и надбавки, которые выделяются государственными, в том числе и президентской, программами. Собственно, частные программы выделяют молодым ученым грант такого размера, который в большинстве социологических опросов был назван молодыми в качестве минимально приемлемой величины зарплаты – для того чтобы остаться в науке и действительно заниматься исследованиями, а не работать одновременно в нескольких местах с неизбежным ущербом для научной деятельности.

Со стороны частных лиц, российских предпринимателей создание таких фондов – не только благотворительность, но работа на имидж фирмы. Поддержка образования и науки относится к социальным инициативам, а исследования западных аналитиков показывают, что в последние годы более 80% потребителей при выборе услуги ориентируются на социально ответственные компании<sup>18</sup>. Неслучайно поэтому, например, фонд В. Потанина из общей суммы образовательного проекта 30% расходует на рекламную поддержку мероприятия.

## **Деятельность зарубежных научных фондов**

В прошедшем году зарубежные организации стали уделять больше внимания разработке стратегии совместной деятельности в России, считая, что время разобщенных действий подходит к концу. В частности, обсуждается схема создания коалиции доноров в образовании и науке. В этой области пока много нерешенных вопросов: в какой мере целесообразно дублирование инициатив? На каких именно направлениях усилия стоит объединять? Как проводить внутреннюю оценку деятельности для повышения результативности реализации проектов? Генеральная линия на координацию усилий

<sup>18</sup> Деньги, №40, 15 октября – 21 октября 2002 г. С. 108.

связана и с тем, что ряд организаций планируют сокращать свои инициативы в России, и поэтому объединение ресурсов, обмен опытом экспертной оценки и даже «черными списками» нарушителей условий грантового финансирования позволят более эффективно использовать уменьшающееся финансирование.

Одним из наиболее ярких событий в прошедшем году стало объявление Дж. Сороса о сворачивании им благотворительной деятельности в России, сокращении в 2003 г. бюджета Института «Открытое общество» с 20 до 5 млн долларов и передаче части программ шести вновь создаваемым организациям, в том числе трем региональным. Главным станет фонд «Новая Россия», соучредителями которого явятся Институт «Открытое общество» и Фонд «Евразия». Предполагается, что все организации будут российскими юридическими лицами, и их работа в значительной мере будет осуществляться благодаря участию российских филантропов. Пока рассчитывать на расцвет частной благотворительности оснований нет, и поэтому в целом тенденция представляется тревожной. Дж. Сорос был первым, начавшим масштабную поддержку российской фундаментальной науки в наиболее сложные для нее годы, и другие фонды принимали во внимание его деятельность при планировании собственной работы в России. А ситуация в настоящее время такова, что в ряде областей исследований (биотехнология, молекулярная биология, химическая физика) доля зарубежных источников финансирования достигает 70–80%<sup>19</sup>, поэтому сворачивание работы зарубежных благотворительных организаций может ухудшить и без того достаточно нестабильное положение в российской науке.

В деятельности зарубежных благотворительных организаций можно отметить еще несколько тенденций, проявившихся в прошедшем году. Первая тенденция состоит в усилении внимания к регионам в противовес Москве и Петербургу. Одна из причин – в распространении мнения о том, что столичные ученые избалованы щедрым зарубежным финансированием и поэтому разучились тратить средства эффективно. Следующая тенденция – рост селективности в поддержке направлений исследований и областей деятельности (повышенное внимание к таким сферам, как охрана окружающей среды и здоровья населения, биомедицинские исследования, исследования, направленные на борьбу с терроризмом, решение социальных проблем, построение гражданского общества; инициативы, способствующие усилению связей между образованием и наукой, а также между исследованиями и их коммерциализацией). Отчасти ужесточение селективности связано с тем, что фонды и международные организации, проведя оценку эффективности своей деятельности в России, пришли к выводу, что значительный объем финансирования был потрачен зря. Особенно очевидно это было в тех случаях, когда финансировались направления и программы, в которых не были заинтересованы российские власти. Теперь предполагается, что приоритетные направления деятельности организаций-спонсоров будут согласовываться с внутривнутрироссийскими интересами. В частности, такую схему собирается использовать правительство США при определении направлений оказания России содействия в области развития науки и технологий. Связанные с предыдущей тенденцией состоят в том, что все больше организаций стремятся к паритетному финансированию своих проектов с привлечением средств из государственных или региональных источников, и все большее число фондов начинает привлекать российских экспертов для помощи в выработке стратегии развития.

### **Положение и новые проекты российских государственных научных фондов**

В 2002 г. отечественные научные фонды – РФФИ и РГНФ – продолжали играть важную роль в поддержке как собственно научных исследований, так и сохранении ма-

---

<sup>19</sup> Известия-наука, №16, 17 мая 2002 г. С. 4.



териальной базы науки, а также оказывали экстренную помощь ряду институтов после того, как в результате стихийных природных бедствий было разрушено уникальное оборудование. При этом условия работы фондов были далеки от оптимальных. Бюджеты фондов невелики: например, средний размер гранта РФФИ на группу из 5–7 человек составлял в 2002 г. 150 тыс. рублей в год. Максимальное поступление в фонды финансирования из бюджета приходится на конец года, а это период, когда потратить средства сложнее всего, если только они не расходуются исключительно на заработную плату с начислениями. Так, график поступления средств в РФФИ выглядел в 2002 г. следующим образом: I квартал – 17%, II квартал – 25%, III квартал – 19%, IV квартал – 39%<sup>20</sup>. А фактически по итогам трех кварталов РФФИ получил около трети причитающихся ему финансовых ресурсов. В бюджете 2003 г. доля фондов сократилась и составляет теперь не 8,5% расходной части бюджета по статье 06, а 6,9%. Руководство фондов рассматривает это как наступление на саму идею грантовой поддержки и государственных фондов – как формы и как источника финансирования. Сейчас само определение гранта дается только в Налоговом кодексе, а в Бюджетном кодексе это понятие не разъясняется и употребляется лишь в одной статье (ст. 78 «Субсидии и субвенции»). Кроме того, новый Бюджетный кодекс выводит государственные научные фонды из числа распорядителей бюджетных средств. В случае, если они перестанут получать финансирование отдельной строкой, приоритеты их деятельности могут значительно трансформироваться под влиянием интересов распорядителя бюджетных средств (которым, скорее всего, окажется Минпромнауки). Поэтому назрело принятие закона о государственных научных фондах, который бы закрепил основные понятия (в том числе такую форму финансирования, как «грант») и механизмы деятельности государственных научных фондов.

В 2002 г. два государственных фонда – РФФИ и Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере – начали новую перспективную программу совместного финансирования инновационных проектов. Помимо того, что эта программа дает возможность ряду исследовательских коллективов, работающих совместно с малыми инновационными предприятиями, коммерциализировать результаты своих работ, она представляет собой еще и апробацию модели реализации интеллектуальной собственности, которая была создана за счет бюджетных средств и потому принадлежит государству. Согласно условиям конкурса заявки на финансирование должны подаваться командами, объединяющими группы исследователей, имевших ранее гранты РФФИ, и малыми фирмами, которые готовы вложить свои средства для выведения готовых продуктов на рынок. Финансирование в этой программе складывается из трех равных по величине источников – средств РФФИ, Фонда содействия и малых фирм. РФФИ финансирует проведение необходимых исследований, Фонд содействия – опытно-конструкторские разработки, а малые предприятия должны сделать финансовый вклад на этапе тиражирования и продаж прототипа, созданного в ходе реализации проекта. Каждый проект, в зависимости от своего масштаба, получит на безвозвратной основе финансирование от фондов в размере от 1,5 до 3 млн рублей. При этом сначала выделяется аванс на год, а затем, после предоставления отчета, будет принято решение о продолжении или прекращении финансирования. В экспертный Совет по отбору зая-

<sup>20</sup> Поиск, №10–11, 15 марта 2002 г. С. 3.



вок вошли как постоянные специалисты, с которыми работает РФФИ, так и ученые, имеющие опыт разработки и реализации прикладных работ.

Что касается ИС, то права на ее использование регулируются договором, подписываемым четырьмя участниками: обоими фондами, разработчиками и фирмой-производителем. К договору должен прилагаться патент или описание ноу-хау. Право на их владение разработчик должен передать малой фирме. Создаваемая в ходе выполнения проекта ИС будет по условиям программы в равной мере принадлежать фондам и разработчикам, и ее использование будет регулироваться в соответствии с распоряжением Правительства «Об основных направлениях реализации государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности» (от 30.11.2001 г. №1607-р). При этом фонды должны защищать интересы государства в отношении собственности, созданной за счет бюджетных средств, а государство заинтересовано в том, чтобы результаты исследовательской деятельности превращались в коммерческий продукт. Поэтому фонды поощряют передачу вплоть до выкупа государственной части ИС разработчикам для ее коммерциализации и передают все права организациям-разработчикам при условии, что результаты будут введены в хозяйственный оборот. Это – предмет особого соглашения между разработчиками и фондами.

На конкурс поступило 503 заявки, и в итоге было отобрано 86 проектов – при планировавшихся 60. Оказалось, что хороших проектов больше, чем ожидалось. Что в итоге получится, будет ясно в 2003 г., поскольку отбор проектов был закончен только осенью, а пока специалисты предсказывают успех по крайней мере половине поддержанных проектов.

### **Организационное реформирование сферы науки**

Организационное реформирование в сфере науки многократно провозглашалось как приоритетное направление деятельности, но в 2002 г. оно проходило как бы «вторым планом». На заседании Госсовета Президент говорил о том, что стране нужна «новая экономика самой науки» и, прежде всего, «адресное финансирование, причем не организаций, а продуктивных научных направлений». Указывалось, что для этого в первую очередь важна инвентаризация организационной структуры науки, которая до сих пор продвигалась очень медленно. На правительственном уровне было также заявлено, что должны быть продуманы меры для ликвидации сложившейся в России исторической разобщенности академической, вузовской и прикладной науки.

В истекшем году данные стратегические идеи трансформировались в несколько направлений практических действий, а именно: реформирование системы Государственных научных центров (ГНЦ), реструктуризация РАН, а также формирование новых укрупненных форм организации научно-технической деятельности.

После принятия «Основ...» реформирование сети научно-технических организаций фактически началось с разработки концепции реформирования системы Государственных научных центров РФ, которая была одобрена в августе 2002 г. на коллегии Минпромнауки. Реформа ГНЦ была задумана с тем, чтобы каждый центр стал ответственным за реализацию одного из вновь утвержденных приоритетных направлений, а также для приведения их организационно-правовой формы в соответствие со спецификой выполняемых задач. В настоящее время существует 58 ГНЦ, которые раз в два года проходят процедуру переутверждения статуса. По организационно-правовой форме подавляющее число ГНЦ являются государственными унитарными предприятиями: из 58 ГНЦ 49 являются федеральными государственными унитарными предприятиями, 7 – федеральными государственными учреждениями и 2 действуют в форме акционерных обществ открытого типа. ГНЦ являются крупными организациями: составляя 1,2% в общем числе организаций научно-технической сферы, по количеству занятых работников на долю ГНЦ приходится 9,2% численности кадров науки.



Приведение ГНЦ в соответствие с выбранными приоритетными направлениями предполагает устранение дублирования работ (что очень спорно с точки зрения стремления получить хороший научный результат, поскольку устранение дублирования ведет к монополизму и снижению качества работ), выявление направлений, по которым нет ГНЦ и в случае необходимости – придание такого статуса организациям на основе конкурса. В настоящее время в Минпромнауки лежит более 200 заявок от организаций, желающих получить статус ГНЦ. Неэффективно работающие ГНЦ планируется упразднить или объединить.

В качестве вариантов организационного реформирования ГНЦ рассматриваются в основном два. Во-первых, для ГНЦ, которые хотят получить или сохранить этот статус, должна быть изменена организационно-правовая форма путем преобразования из федеральных государственных унитарных предприятий в государственные некоммерческие организации. На сегодняшний день в ГК для государственных некоммерческих организаций предусмотрена только одна форма – учреждение. В эту форму целесообразно переводить только те ГНЦ, которые доказали, что они могут быть полноценными фундаментальными институтами. Во-вторых, концепция предусматривает приватизацию ГНЦ, имеющих форму государственных унитарных предприятий и не претендующих на сохранение этого статуса, и возможно включение ряда из них в состав финансово-промышленных групп, научно-промышленных и научно-образовательных комплексов.

Согласно проекту концепции, ГНЦ будут переведены на договорную основу путем заключения ежегодно уточняемых рамочных договоров с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Финансирование ГНЦ будет осуществляться из средств федерального бюджета в форме обязательного госзаказа, а также субвенций и субсидий.

Представляется, что реформирование системы ГНЦ будет более эффективным, если у организаций будет право выбора из большего разнообразия организационно-правовых форм деятельности. В частности, ГНЦ могли бы стать не только учреждениями, но и общественно контролируемыми некоммерческими организациями – в случае дополнения действующего законодательства такой формой государственной некоммерческой организации.

В системе РАН в течение года был предпринят ряд практических шагов, которые можно рассматривать как намерения провести организационные изменения в академии. Характерно, что о реорганизации РАН говорилось только в самом начале, а затем замысел реорганизации перерос в идею реструктуризации. Все планы по организационным изменениям разрабатывались Президиумом РАН без привлечения к обсуждению «рядовых» академиков и членов-корреспондентов<sup>21</sup> – несмотря на то, что РАН является самоуправляемой некоммерческой научной организацией, где высшим органом управления является Общее собрание РАН.

Реструктуризация РАН проходила по трем основным направлениям: 1) изменение числа отделений в академии; 2) введение системы конкурсного финансирования научных исследований научных организаций РАН; 3) изменение численности работников научных учреждений РАН.

---

<sup>21</sup> Гинзбург В. Реструктуризация или профанация? // Поиск, №13, 29 марта 2002 г. С. 3.

Первое направление по логике своего развития в определенной степени напоминало прошедшее в предшествующие годы организационное реформирование институтов РАН. Тогда в планах академии было сокращение числа академических институтов. Итогом стало объединение и укрупнение ряда институтов, поскольку предполагалось, что объединение сильных и слабых приведет к усилению институтов. Этого не произошло. Кроме того, в современных условиях, когда наиболее эффективными становятся мобильные исследовательские коллективы и институты численностью до 100 человек, укрупнение научных институтов вряд ли является перспективной идеей. Практика показала, что это именно так – через некоторое время после того, как реорганизация закончилась, институты вновь стали делиться и дробиться, и в настоящее время их число выросло на 4% по сравнению с уровнем трехлетней давности.

Цель нынешней реструктуризации состояла в более четкой координации исследований в рамках одной области науки и усилении управления научными программами<sup>22</sup>. Для достижения этой цели было вдвое сокращено количество профильных отделений – с 18 до 9, а новые отделения, в свою очередь, были поделены на сектора, так что в сумме появилась 21 структурная единица вместо 18. Соответственно, число административных позиций после реструктуризации также возросло. В мае Общее собрание РАН утвердило новую структуру академии практически единогласно. Предполагается, что изменение структуры РАН приведет к большей демократизации деятельности Академии с точки зрения механизма распоряжения бюджетными средствами: Отделения теперь смогут распоряжаться значительной частью бюджета РАН, тогда как раньше основные средства распределялись на уровне Президиума РАН.

Одновременно в процессе обсуждения находится создание еще одного регионального отделения РАН, четвертого по счету – Санкт-Петербургского. Инициатива по его созданию принадлежит академику Ж.И.Алферову. Новое региональное отделение – это отдельная строка в федеральном бюджете, и значит, возможность лоббирования интересов науки Петербурга во время бюджетных согласований.

Второе направление изменений в академии было связано с введением новых принципов планирования научно-исследовательской работы научных организаций РАН. Президиум РАН издал постановление об учреждении Основных принципов планирования научно-исследовательской работы научной организации РАН, согласно которому изменяется организация плановой работы и отчетности по ней. Генеральная идея состоит в том, что необходимо усилить конкурсные начала при формировании планов НИР, финансируемых из средств государственного бюджета.

Согласно новому постановлению РАН, Бюро Отделений РАН получили право отклонять неперспективные темы и перебрасывать средства на проведение приоритетных фундаментальных исследований. Предполагается, что такой порядок позволит отсеять слабые работы, а также прекратить неоправданное дублирование. При этом критерий «неоправданного дублирования» очень размытый, и непонятно, как отличить дублирование оправданное от неоправданного. Во многих фундаментальных исследованиях параллельное проведение работ – стимул к получению высоких результатов и в определенной мере – предохранение от возможных ошибок, неверной трактовки научных результатов. Кроме того, детализация работ институтов до уровня тем, которые и будут рассматривать Бюро Отделений, приведет к многократному возрастанию документо-

---

<sup>22</sup> *Месяц Г. Максимум самостоятельности // Поиск, №16, 19 апреля 2002 г. С. 5.*



оборота, поскольку в каждом институте выполняется несколько тем, каждая из которых разбивается на десятки заданий. При новой схеме каждое задание фактически становится темой и проходит государственную регистрацию.

Утвержденный Президиумом РАН план работы научной организации будет выполнять функцию госзаказа и являться основанием для определения объемов финансирования данной научной организации из федерального бюджета.

Что касается отчетности, то структурные подразделения будут предоставлять промежуточные и итоговые отчеты о выполнении тем, и по результатам их анализа неэффективные подразделения могут быть даже закрыты.

Заранее судить об эффективности данного нововведения нельзя, однако очевидно, что нагрузка на администрацию институтов и работников Отделений возрастет многократно. Собственно конкурсность просматривается здесь довольно слабо, поскольку объявление конкурсов не предусмотрено и не определено, кто с кем фактически будет конкурировать.

В определенной степени эта инициатива связана с еще одним решением Президиума РАН – о возобновлении конкурсных проверок научных организаций РАН, целью которых является системный анализ научной, организационной и хозяйственной деятельности институтов. Результатом проверок, которые планируется проводить не реже одного раза в пять лет, могут стать предложения о корректировке или закрытии определенных направлений исследований в некоторых организациях и даже предложения о реорганизации или ликвидации организации в целом. Это решение Президиума появилось после проверки Счетной палатой работы РАН.

Наконец, третье направление реструктуризации было инициировано в самом конце 2002 г., после утверждения Президиумом РАН распоряжения о сокращении на 4% нормативной численности работников научных организаций Центральной части РАН. Распоряжение должно быть выполнено в месячный срок, и поэтому данная инициатива станет, скорее всего, краткосрочной кампанией, проводимой без ясных аргументов, поскольку четкие критерии отбора кадров для их сокращения за такой срок выработать сложно. Характерно, что одновременно в структуре РАН создаются новые научные центры – Южный научный центр РАН, а также научно-образовательный комплекс «Санкт-Петербургский физико-технический научно-образовательный центр РАН». Таким образом, общая численность Академии, скорее всего, вырастет.

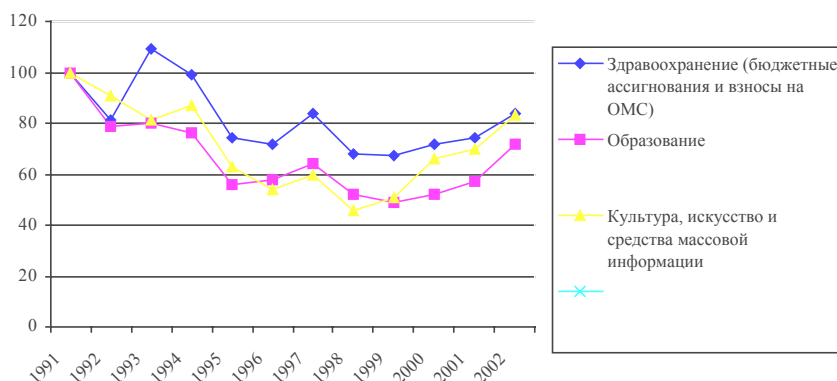
В 2002 г. Минпромнауки также проводило работу по формированию новых организационных структур в сфере науки, а именно: поддержало создание холдингов. Так, начала формироваться Федеральная инновационная химико-фармацевтическая компания, которая должна получить окончательное организационное оформление в 2003 г. Компания объединит девять ведущих научных центров, в числе которых есть ГНЦ, а также два-три крупнейших химико-фармацевтических предприятия. Вошедшие в состав объединения организации лишаются своей структурной независимости, но несколько директоров институтов получают руководящие должности в концерне. Предполагается, что в таком объединении значительно повысится прозрачность финансовой системы, что должно привлечь инвесторов. В отличие от классических научно-производственных объединений концерн будет не только проводить научные исследования, разработки, проектирование, но также выпуск готового продукта (в данном случае – лекарств) и их реализацию, то есть доведение до конечного потребителя.

В целом создание кооперативных форм в научно-технической сфере затруднено действующим законодательством, поскольку ни в Гражданском кодексе, ни в Законе о науке не предусмотрено реальных механизмов создания различного рода комплексов, специфических для научно-технической сферы (например, межотраслевых учебно-научных центров). В зарубежном законодательстве разделы о кооперативных альянсах в научно-технической сфере прописаны достаточно подробно.

Таким образом, прошедший год отмечен появлением нескольких четких направлений деятельности государства в научно-технологической сфере, в соответствии с которыми строилась финансовая политика и было начато последовательное развитие институциональной среды. Области прицельного внимания, по которым произошло максимальное движение вперед – это стимулирование сближения науки и производства через реализацию крупных инновационных проектов и формирование объединенных структур-холдингов, а также развитие инфраструктуры инновационной деятельности (начало формирования венчурной индустрии).

### 3.6. Отрасли социально-культурной сферы

В 2002 г. отрасли социально-культурной сферы реально выступали в качестве приоритетных при распределении бюджетных средств. Государственное финансирование здравоохранения и физической культуры, образования, культуры, искусства и средств массовой информации выросло на 20% в реальном выражении по сравнению с предыдущим годом. Доля этих расходов в ВВП достигла 7,5% (в 2001 г. – 6,5%). Наибольшим было увеличение бюджетных ассигнований на образование, культуру и искусство – на 25% в реальном выражении.



*Источник:* рассчитано по данным Госкомстата России с использованием индексов-дефляторов ВВП, публиковавшихся по истечении соответствующего года (1992 – 17,2; 1993 – 10,2; 1994 – 4,1; 1995 – 2,8; 1996 – 1,4; 1997 – 1,2; 1998 – 1,1; 1999 – 1,6; 2000 – 1,4; 2001 – 1,2).

*Рис. 79.* Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы (1991 = 100 %)



Таблица 29

**Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы (1991 = 100 %)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Здравоохранение в т.ч.	100	80	108	98	72	71	81	67	67	72	74	84
Государственный бюджет	100	80	91	81	59	57	65	51	51	54	56	67
Обязательные страховые взносы юридических лиц	-	-	17	17	13	14	16	16	16	18	18	18
Образование*	100	79	79	76	56	58	64	52	49	52	58	72
Культура, искусство и средства массовой информации*	100	91	81	87	63	54	60	46	51	66	69	83

\* Расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России с использованием индексов-дефляторов ВВП, публиковавшихся по истечении соответствующего года (1992 – 17,2; 1993 – 10,2; 1994 – 4,1; 1995 – 2,8; 1996 – 1,4; 1997 – 1,2; 1998 – 1,1; 1999 – 1,6; 2000 – 1,4; 2001 – 1,2).

Таблица 30

**Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы (в % к ВВП)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Здравоохранение в т.ч.	2,9	2,5	3,7	3,9	2,9	3,1	3,4	3,1	2,9	2,6	2,8	3,0
Государственный бюджет	2,9	2,5	3,1	3,2	2,4	2,5	2,8	2,4	2,2	1,9	2,1	2,4
Обязательные страховые взносы юридических лиц	-	-	0,6	0,7	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Образование*	3,6	3,6	4,1	4,5	3,7	3,9	4,4	3,6	3,2	3,1	3,2	3,8
Культура, искусство и средства массовой информации*	0,5	0,6	0,6	0,8	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7

\* Расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Вместе с тем положение с оплатой труда работников социально-культурных отраслей оставалось в течение 2002 г. достаточно напряженным. По итогам III квартала доля среднемесячной заработной платы в образовании составила по отношению к средней заработной плате в стране 63,1%, а по отношению к промышленности – 52,0%. Аналогичные показатели составили для отрасли здравоохранения 68,9 и 56,8%, а для отрасли культура и искусство 64,4 и 53,1% соответственно.

По итогам 2002 г. суммарная задолженность по заработной плате работникам социально-культурных отраслей возросла по сравнению с началом года на 26,3%. Основной причиной этого было недофинансирование учреждений социально-культурной сферы из бюджетов субъектов РФ, объем которого возрос за год на 26,5%. В отраслевой структуре задолженность по заработной плате в бюджетной сфере приходится почти 30% на образование, 11% на здравоохранение и 3% на культуру и искусство.

Наибольший объем просроченной задолженности из-за недофинансирования из бюджетов региональных и местных бюджетов в отраслях социальной сферы имеют Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Кировская, Иркутская и Камчатская области. В то же время в таких регионах, как Москва, Санкт-Петербург, Республика Калмыкия, Ингушетия, Бурятия, Чувашская Республика, Рязанская и Пензенская области, Ненецком, Ханты-Мансийском, Таймырском автономном округах такая задолженность отсутствовала.

*Таблица 31*

**Бюджетная задолженность по заработной плате из-за недофинансирования  
из бюджетов всех уровней в 2002 г. (на начало месяца) (млн руб.)**

Показатели	01.02	02.02	03.02	04.02	05.02	06.02	07.02	08.02	09.02	10.02	11.02	12.02
Всего	3633	4025	4673	4648	4049	4328	5142	5487	4336	4728	4655	4493
Из федерального бюджета	562	610	727	716	612	598	600	614	623	699	722	655
Из бюджетов субъектов РФ	3071	3415	3946	3932	3437	3730	4542	4873	3713	4029	3933	3838
в т.ч.												
<i>Отрасли социальной сферы – всего</i>	2308	2562	3027	3069	2691	2596	3630	3940	2806	2977	2995	2915
Из федерального бюджета	17	19	21	25	26	25	25	25	25	23	20	17
Из бюджетов субъектов РФ	2291	2543	3006	3044	2665	2931	3605	3915	2781	2954	2975	2898
<i>Образование</i>	531	671	816	872	712	806	1098	1175	337	467	642	612
Из федерального бюджета	16	17	15	15	13	13	13	13	13	15	12	12
Из бюджетов субъектов РФ	515	654	801	857	699	793	1085	1162	324	452	630	600
<i>Здравоохранение</i>	146	180	335	297	207	293	465	617	466	438	372	323
Из федерального бюджета	0,3	2	5	10	12	11	11	11	11	8	8	5
Из бюджетов субъектов РФ	146	178	330	287	195	282	454	606	455	430	364	318
<i>Культура и искусство</i>	59	62	102	103	85	98	161	183	92	101	100	98
Из федерального бюджета	0,3	0,3	1	0,4	0,5	1	0,3	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0
Из бюджетов субъектов РФ	59	62	101	103	84	97	161	183	92	101	100	98

*Источник:* по данным Госкомстата России.

В ноябре 2002 г. Правительством РФ были одобрены основные положения Концепции реформирования системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы (образования, здравоохранения, культуры и искусства, науки). Основная идея Концепции, разработанной Минтрудом России, сводится к переходу от единой тарифной сетки (ЕТС) к отраслевым системам оплаты труда и передаче субъектам РФ и органам местного самоуправления ответственности за установление заработной платы, ее индексацию и выплату. Федеральные гарантии формирования отраслевых систем оплаты труда будут ограничены лишь установлением минимального размера оплаты труда (МРОТ).

Вполне понятно желание правительства снять с себя ответственность за назначение заработной платы работникам бюджетной сферы, коль скоро оно не может полностью контролировать процесс ее выплаты. Перенос центра тяжести в ответственности за определение размеров оплаты труда работников бюджетной сферы и ее выплату с федерального на региональный уровень в условиях произошедшего в последние годы роста доли аккумулируемых на федеральном уровне бюджетных доходов и дотационности большинства российских регионов может привести к последствиям, противоположным тем, которые, вероятно, ожидают разработчики Концепции. Новая система, в случае ее принятия, увеличит региональную дифференциацию в уровне оплаты труда, может привести к значительному отставанию заработной платы работников бюджетных отраслей в ряде регионов от темпов роста инфляции и усилению социальной напряженности накануне парламентских и президентских выборов. При этом региональ-



ные власти будут, скорее всего, по-прежнему внушать врачам и учителям, что причиной их низкой заработной платы является политика федерального центра, забирающего слишком много налогов и дающего мало дотаций.

### 3.6.1. Здравоохранение

С экономической точки зрения состояние дел в сфере здравоохранения в 2002 г. не претерпело существенных изменений по сравнению с 2001 г. Характеризуя по итогам 2001 г. ситуацию, имевшую место в отрасли, мы констатировали, что сложившаяся бюджетно-страховая система государственного финансирования здравоохранения оказалась в положении достаточно устойчивого, но неэффективного институционального равновесия<sup>23</sup>. Прошедший период подтвердил этот вывод. Все ее субъекты, способные на организацию коллективных действий (органы отраслевого управления, фонды ОМС, страховые медицинские организации, врачебные ассоциации), заинтересованы больше в сохранении сложившихся институтов, чем в их серьезном изменении. Здравоохранение не выступало приоритетной сферой внимания руководства государства, и с его стороны не оказывалось серьезного давления на основные группы специальных интересов, побуждающего к действиям по изменению сложившегося положения дел. В итоге каких-либо продвижений в решении давно назревших проблем организации здравоохранения в нашей стране не произошло.

Размеры финансирования здравоохранения из бюджетов всех уровней и системы обязательного медицинского страхования (ОМС) в реальном выражении увеличились незначительно. Динамика государственного финансирования здравоохранения в реальном выражении представлена в *табл. 30*. Острота проблемы несбалансированности государственных гарантий предоставления гражданам бесплатной медицинской помощи с размерами их государственного финансирования не уменьшилась. Недостаток средств для оказания бесплатной медицинской помощи компенсируется расходами населения. Показатели изменения расходов населения и государства на здравоохранение в последние годы даны в *табл. 32*. Доля платных медицинских услуг в общем объеме платных услуг населению в период с 1993 года по 2001 г. увеличилась с 1,7 до 4,6%. Эта впечатляющая динамика вряд ли может быть объяснена лишь растущим спросом на медицинские услуги со стороны высокодоходных слоев населения.

Приведенные выше данные о расходах населения на медицинские услуги относятся к услугам, которые легально оплачиваются населением через кассу медицинского учреждения. Официальные показатели не учитывают и неформальной оплаты, производимой пациентами «в руки» медицинскому персоналу.

По данным исследования Независимого института социальной политики, проведенного в двух субъектах Российской Федерации в 2002 г. методами интервьюирования работников здравоохранения<sup>24</sup>, и опроса населения по репрезентативной выборке доля пациентов, вынужденных приобретать за свой счет медикаменты и платить за медицинские услуги в кассу и в руки, выше там, где размеры государственного финансирования меньше. Но при этом размеры неформальных платежей за медицинские услуги

<sup>23</sup> Российская экономика в 2001 году. Тенденции и перспективы. Т. 2. М.: ИЭПП, 2002. С. 16.

<sup>24</sup> Бесплатное здравоохранение: реальность и перспективы. Препринт WP1/2002/07 / Авт. коллектив: Богатова Т.В., Потапчик Е.Г., Чернец В.А., Чирикова А.Е., Шилова Л.С., Шишкин С.В. (руководитель проекта). Независимый институт социальной политики. М., 2002.



оказались больше там, где выше доходы населения. Исследование выявило слабую заинтересованность медицинских работников в предоставлении платных услуг в существующих легальных формах. Поэтому легальная оплата медицинской помощи сама по себе не является гарантией отсутствия последующих неформальных платежей. В среде врачей формируются разные установки относительно практики неформальных платежей, иногда прямо противоположные. Среди медицинских работников много сторонников платежей пациентов как формы «благодарности» и противников вымогательства денег у больных. Но одновременно уже сформирована прослойка тех, кто сделал неформальные платежи стабильным средством улучшения своей жизни. Сложились достаточно определенные правила неформальной оплаты медицинских услуг. При сохранении существующих формальных институтов, регулирующих условия получения населением медицинской помощи и условия оплаты труда медицинских работников, практика неформальных платежей за медицинские услуги будет сохраняться, а размер этих платежей – увеличиваться по мере того, как будут расти финансовые ресурсы населения. Никакой реалистичный рост государственного финансирования здравоохранения не будет достаточным, чтобы предотвратить увеличение неформальных платежей. Поэтому необходим пересмотр самих условий предоставления населению медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения.

*Таблица 32*

**Государственные и частные расходы на здравоохранение, млрд руб.\***

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Расходы государства на здравоохранение	6,38	23,9	51,3	72,1	98,5	88,0	137,7	199,3	241,0
Взносы на добровольное личное медицинское страхование	0,06	0,4	1,2	2,2	3,4	3,8	7,2	12,8	23,8
Платные медицинские услуги населению	0,11	0,6	2,9	5,6	9,3	11,4	19,7	27,5	37,9
Расходы населения на лекарственные средства	Н.д.	2,1	8,1	12,2	19,8	26,3	51,7	70,1	94,2

\*До 1998 г. – в деноминированных рублях.

*Источник:* Российский статистический ежегодник, 2000. М., Госкомстат России, 2001; Российский статистический ежегодник, 2002. М., Госкомстат России, 2002.

Экономические условия оказания населению медицинской помощи стали в истекшем году предметом специального рассмотрения в Совете Безопасности Российской Федерации. Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по охране здоровья населения 22 апреля 2002 г. приняла решение «О мерах по предотвращению негативных тенденций в развитии платных медицинских услуг». В этом документе признается, что снижение расходов на здравоохранение является главной причиной увеличения платных медицинских услуг, а недостаточный контроль за организацией предоставления таких услуг приводит к скрытой коммерциализации деятельности медицинских учреждений, получению медицинским персоналом вознаграждения напрямую от пациентов и расширению теневого оборота средств в системе здравоохранения. Рекомендации комиссии содержат целый ряд мер, реализация которых могла бы ослабить остроту этих проблем. Но состоявшееся обсуждение и принятое решение не повлекли за собой ощутимого усиления активности государства по реализации таких мер.



Важнейшей проблемой отрасли является незавершенность введения системы обязательного медицинского страхования и эклектичность сочетания элементов бюджетной и страховой систем финансирования здравоохранения. В последние два года широко обсуждался такой возможный путь развития медицинского страхования, как создание единой системы обязательного медико-социального страхования. Такая задача была сформулирована в «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», одобренных Правительством Российской Федерации 28 июня 2000 г., и в Плане действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг. (Правительство Российской Федерации. Распоряжение № 1072-р от 26 июля 2000 г.). Единую систему обязательного медико-социального страхования предполагалось создавать на основе объединения существующих систем обязательного медицинского страхования (ОМС) и социального страхования.

Разработка предложений об объединении обязательного и социального страхования в единую систему обязательного медико-социального страхования велась с осени 2000 г. Ключевым препятствием к созданию такой системы стал вопрос об источниках страховых платежей за неработающее население. В существующей системе ОМС не решена проблема перечисления из бюджетов субъектов РФ взносов на страхование неработающего населения. Действенным способом решения этой проблемы является однозначное закрепление финансовых источников таких взносов в виде установления маркированных налоговых поступлений, например, как определенная часть налога на доходы физических лиц или акцизы на табачные изделия и алкоголь. Соответствующие предложения прорабатывались в правительстве, но в апреле 2002 г. было решено отказаться от такого объединения, поскольку не было найдено возможностей закрепить определенные налоговые поступления в качестве источников финансирования платежей за неработающее население. Без подобного закрепления источников средств для платежей за неработающее население объединение существующих систем обязательного медицинского и социального страхования, действительно, нецелесообразно. Создание более сложной системы без решения проблемы финансовой необеспеченности обязательств в рамках одной из исходных систем оказало бы деструктивное влияние на осуществление и медицинского, и социального страхования.

Вместе с тем сохраняется необходимость реформирования системы ОМС. В течение 2002 г. высокую активность в обсуждении этой проблематики проявляло Минэкономразвития Российской Федерации. По его инициативе был подготовлен проект соответствующего закона. Он предполагает:

- создание устойчивой финансовой основы для оказания населению гарантированной бесплатной медицинской помощи;
- установление подушевых нормативов взносов на ОМС неработающих граждан из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- исключение местных бюджетов в качестве источника финансирования платежей на ОМС неработающего населения; осуществление платежей на ОМС неработающего населения только из средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- использование средств федерального бюджета для субсидирования платежей за неработающее население;

- заключение соглашений между Федеральным фондом ОМС и субъектами РФ о страховании неработающего населения, определяющих обязательства сторон по финансированию платежей за неработающее население, направляемых в территориальные фонды ОМС; субъекты РФ, не заключившие такого соглашения, самостоятельно определяют порядок страхования неработающего населения, предоставления и оплаты медицинской помощи, предусмотренной территориальной программой ОМС;
- концентрация в Федеральном фонде ОМС более весомой части средств ОМС за счет изменения пропорции распределения средств социального налога между Федеральным и территориальными фондами ОМС и расширение таким образом возможностей Федерального фонда по выравниванию финансовых условий реализации базовой программы ОМС в разных регионах;
- сохранение страховых медицинских организаций в качестве страховщиков в системе ОМС при значительном усилении государственных требований к их деятельности;
- предоставление застрахованным права выбора страховщиков;
- унификация механизмов ценообразования и оплаты медицинской помощи в системе ОМС.

С августа 2002 г. к обсуждению направлений реформирования системы ОМС энергично подключился Пенсионный фонд Российской Федерации. Он выступил с инициативой включения его в число субъектов обязательного медицинского страхования в качестве страхователя неработающих пенсионеров и предложил участвовать в оплате соответствующих взносов в систему ОМС при условии заключения соглашений между фондами ОМС, Пенсионным фондом и администрациями субъектов Федерации о финансировании взносов на ОМС неработающего населения. Пенсионным фондом были подготовлены предложения о соответствующих поправках в действующий закон о медицинском страховании.

Однако вплоть до конца 2002 г. все эти предложения так и не дошли даже до стадии обсуждения на заседании правительства. Лишь в начале 2003 г. появились признаки того, что Минэкономразвития РФ, Минфин РФ, Минздрав РФ, Пенсионный фонд РФ и Федеральный фонд ОМС нашли компромисс и выработали общую позицию о содержании предполагаемой реформы.

В дополнение к рассмотренным выше принципам законопроекта, подготовленного под эгидой Минэкономразвития РФ, предполагается, что Пенсионный фонд РФ станет субъектом системы ОМС, будет участвовать в заключении многосторонних соглашений между администрациями субъектов РФ, Минфином РФ, Минздравом РФ, Пенсионным фондом РФ, Федеральным и территориальными фондами ОМС о страховании неработающего населения, проживающего на территории соответствующих субъектов РФ. Соглашения определяют обязательства сторон по объемам финансовых средств, направляемых на обеспечение платежей страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающих граждан или их отдельных категорий сроком на один финансовый год. Платежи за неработающих пенсионеров из средств федерального бюджета предполагается финансировать за счет средств единого социального на-



лога, направляемых в федеральный бюджет для финансирования базовой части трудовой пенсии.

Пенсионный фонд РФ будет вести регистр всех застрахованных в системе ОМС, участвовать в разработке базовой и территориальных программ ОМС, осуществлять выборочный контроль за деятельностью страховщиков и медицинских организаций в системе ОМС. Пенсионный фонд РФ выступил также с инициативой начать уже текущем году эксперимент в десятке регионов страны по финансированию ОМС за счет его средств. Можно предполагать, что внезапная активность руководства Пенсионного фонда РФ в реформировании ОМС и достигнутый компромисс являются инструментами достижения иных политико-экономических целей. В случае реализации описанной схемы можно ожидать, что руководство Пенсионного фонда предпримет действия по наглядной демонстрации неэффективности существующей организации ОМС и результативности собственных усилий по ее рационализации.

Если же обратиться не к обсуждаемым, а реально произошедшим изменениям в регулировании деятельности в сфере здравоохранения, то в 2002 г. каких-либо значимых изменений в механизмах управления и финансирования здравоохранения не произошло.

В последние три года Минздрав РФ проявлял активность в вопросах реформирования механизмов управления и финансирования отрасли лишь применительно к подведомственной ему системе федеральных медицинских учреждений. В 2000 г. была предпринята попытка изменить механизм бюджетного финансирования федеральных клиник, введя тарифы оплаты за пролеченных больных по законченным случаям лечения и увязав, таким образом, размеры бюджетных ассигнований медицинскому учреждению с результирующими показателями деятельности учреждения. В 2001 г. началась пилотная апробация этого механизма в Научном центре акушерства, гинекологии и перинатологии РАМН (Москва), но распространение этого давно назревшего нововведения идет очень медленно. В начале 2003 г. лишь 8 федеральных медицинских учреждений было переведено на новый механизм бюджетного финансирования. В феврале 2002 г. Минздрав РФ совместно с Российской Академией медицинских наук издали приказ «Об организации оказания высокотехнологических (дорогостоящих) видов медицинской помощи в учреждениях здравоохранения федерального подчинения». Предусматривается ежегодно разрабатывать для этих учреждений плановые объемы высокотехнологичных (дорогостоящих) видов медицинской помощи. Но в документе уже ничего не говорится об использовании механизма бюджетного финансирования их клинической деятельности на основе тарифов за пролеченных больных. Суть нововведений состоит в установлении заданий учреждениям и усилении контроля за тем, чтобы бюджетные средства, выделенные по статье 1701/430/315 «Целевые расходы на оказание высокотехнологичных видов медицинской помощи», расходовались на выполнение этих заданий, а не использовались в качестве простой добавки средств к бюджетным ассигнованиям на содержание этих клиник (статья 1701/430/300). В этом же году Правительство Российской Федерации приняло Постановления «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 11 февраля 2002 г. № 135; «О лицензировании деятельности, связанной с оборотом наркотических и психотропных веществ» от 21 июня 2002 г. № 454; «Об утверждении Положения о лицензировании фармацевтической деятельности» от 1 июля 2002 г. № 489; «Об утверждении Положения о лицензировании медицинской деятельности» от 4 июля 2002 г. № 499. Теперь

Минздрав получил возможность не только регулировать порядок лицензирования медицинской деятельности, осуществляемого органами исполнительной власти субъектов Федерации, что было и ранее, но и самостоятельно лицензировать медицинскую деятельность юридических лиц, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, Российской Академии наук и отраслевых академий.

В мае Госстандарт РФ по согласованию с Минздравом РФ утвердил Правила проведения сертификации лекарственных средств (Постановление от 24 мая 2002 г. № 36). Они предусматривают обязательную сертификацию каждой партии (серии) произведенного или импортированного лекарственного средства. Ранее такая сертификация проводилась лишь при появлении на рынке нового препарата.

Оценивая в целом произошедшие изменения в нормативном регулировании, следует констатировать, что они продолжают проводимую Минздравом в последние годы линию на расширение своих «разрешительных» полномочий.

### 3.6.2. Образование

В отличие от здравоохранения, в сфере образования в истекшем году осуществлялись реальные действия по реформированию этой системы. Этот год может быть охарактеризован как период детализации и конкретизации принятых ранее стратегических решений о направлениях реформы образования. Минобразования России приказом от 23.07.2002 г. № 2866 утвердило План действий на 2002–2004 гг. по реализации Концепции модернизации российского образования до 2010 г. Этот документ включает мероприятия, сгруппированные в два раздела: I. Обеспечение государственных гарантий доступности качественного образования; II. Создание условий для повышения качества общего и профессионального образования.

Основными направлениями обеспечения государственных гарантий доступности качественного образования выступают:

- подготовка предложений по разграничению компетенций между органами социальной защиты и органами управления образованием по вопросам адресной социальной поддержки учащихся и студентов из малообеспеченных семей, из числа инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в части оплаты проживания, питания, медицинского обслуживания, летнего отдыха и оздоровления, приобретения учебной литературы и др.; по этому направлению предполагается подготовка проекта постановления Правительства РФ в I квартале 2003 г.;
- подготовка предложений об отсрочке призыва в ряды Вооруженных Сил выпускников учреждений высшего и среднего профессионального образования, получивших педагогическую специальность, на время их работы на штатных должностях с полной учебной нагрузкой педагога, воспитателя, мастера в учреждениях общего образования, детских домах и интернатах, в системе начального профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию; по этому направлению предполагалась подготовка проекта Указа Президента РФ в IV квартале 2002 г.;
- повышение общедоступности дошкольного образования; создание системы гарантий по оплате образовательных услуг в дошкольных образовательных учреждениях за счет государства, поддержание и развитие их материальной базы за счет средств учредителя, финансирование содержания детей за



счет средств родителей при одновременной адресной социальной поддержке малообеспеченных семей; здесь предполагается подготовка проекта Постановления Правительства РФ (III квартал 2004 г.), включающая проведение экспериментов в 2003–2004 гг.;

- создание на базе образовательных учреждений (особенно в сельской местности) культурно-образовательных, учебно-производственных, медико-оздоровительных центров; подготовку нормативно-правовой базы функционирования таких центров предполагается завершить во II квартале 2004 г.;
- обеспечение специальных условий для обучения детей с ограниченными возможностями здоровья; с этой целью в IV квартале 2003 г. предполагается разработать и принять государственный стандарт специального (коррекционного) образования;
- анализ хода и обобщение итогов эксперимента по организации единого государственного экзамена (ЕГЭ); подготовка управленческих решений по развитию эксперимента на основе анализа результатов на каждом этапе проведения, мониторинг общественного мнения; доведение числа субъектов Федерации, участвующих в эксперименте к 2004 году до 75; по итогам эксперимента в III квартале 2004 г. предполагается подготовка проекта решения Правительства РФ.

В рамках второго раздела Плана мероприятий предполагается реализация следующих основных направлений модернизации образования:

- введение независимой от органов управления образованием государственно-общественной системы оценки качества образования; в рамках этого направления предполагается ряд мероприятий, которые должны завершиться в I квартале 2005 г. созданием единой государственно-общественной аттестационной службы;
- принятие государственного стандарта общего образования; обеспечение гарантий качества общего образования, единства образовательного пространства России с учетом этнокультурных особенностей населения и т.д.; принятие постановления Правительства РФ по утверждению государственного стандарта общего образования было запланировано на IV квартал 2002 г.;
- введение профильного обучения в старшей школе; снижение нагрузки на учащегося учреждений общего образования и повышение качества подготовки школьников к обучению в системе профессионального образования; запланированные мероприятия – от разработки Концепции профильной школы до разработки учебников для нее – охватывают период со II квартала 2002 г. по IV квартал 2004 г.;
- обеспечение условий, способствующих укреплению здоровья обучающихся и воспитанников в системе образования; здесь предполагается разработка и реализация подпрограммы «физическое воспитание и оздоровление детей, подростков и молодежи в Российской Федерации» в период с I квартала по IV квартал 2004 г.;

- обеспечение государственной поддержки образовательных учреждений, ведущих инновационную деятельность, как опорных площадок процесса модернизации образования; в период со II квартала 2002 г. по IV квартал 2004 г. предполагается создание соответствующей системы площадок;
- разработка критериев отбора и утверждение перечня ведущих учреждений высшего профессионального образования, научных и творческих школ с целью повышения эффективности использования научно-педагогического потенциала высшей школы, создания современной научной экспериментальной базы и обеспечения этих учреждений приоритетной государственной поддержкой; мероприятия в этой области охватывают период со II квартала 2003 г. по IV квартал 2004 г.;
- осуществление переаттестации образовательных программ в области экономики, права и менеджмента, переаттестации и, при необходимости, повторного лицензирования филиалов вузов; мероприятия по этому направлению отнесены на период II квартал 2002 г. – IV квартал 2004 г.;
- обеспечение приоритетного развития начального и среднего профессионального образования с проведением их структурной перестройки с учетом потребностей региональных рынков труда, реформирование системы управления начальной и средней профессиональной школой; в IV квартале 2004 г. здесь предполагается разработка проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»»;
- структурная и институциональная перестройка профессионального образования, оптимизация сети его учреждений, отработка различных моделей интеграции начального и среднего, среднего и высшего профессионального образования, создание университетских комплексов; мероприятия по этому направлению завершаются в IV квартале 2004 г. подготовкой проектов постановлений Правительства РФ.

В 2002 г. была развернута работа по выполнению одного из ключевых пунктов этого плана – подготовке образовательных стандартов. Нужно отметить, что первые упоминания о государственном стандарте общего образования появились еще в первой редакции Закона РФ «Об образовании». В принятом 25 июня 2002 г. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об образовании» и ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (№71-ФЗ) устанавливается, что основные положения государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, порядок их разработки и утверждения устанавливаются федеральным законом не реже одного раза в десять лет.

При этом государственный стандарт должен определять основные параметры учебного процесса, интегрируя существующие разрозненные требования к школьному образованию. Так, в настоящее время количество учебных часов определяется базисным учебным планом, максимальная учебная нагрузка учащегося регламентируется санитарно-планировочными нормами (СанПиН) и т.д. Для создания стандарта, интегрирующего эти требования, Минобразованием России в апреле 2002 г. был создан временный научный коллектив «Образовательный стандарт». Первым результатом работы стал документ «Объемные показатели для разработки федерального ком-



понента государственного образовательного стандарта общего образования». Коллегия Минобразования России своим решением №13/2 от 11.06.2002 г. приняла эти показатели к сведению и предписала временному научному коллективу «Образовательный стандарт» руководствоваться разработанными объемными показателями при разработке федерального компонента государственного образовательного стандарта общего образования.

Предложенные показатели устанавливают, что федеральный компонент общего образования должен охватывать не менее 75% от общего нормативного времени освоения образовательных программ общего образования, региональный (национально-региональный) компонент – не менее 10%, и школьный компонент – также не менее 10%. Согласно подготовленному документу, для получения полного (общего) образования российский школьник должен проучиться 4 класса в начальной школе, 5 классов – в основной средней и еще 2 класса в полной средней школе. Возможность перехода к 12-летнему обучению документ сохраняет, разрешая устанавливать иные, отличные от 11 лет, нормативные сроки освоения программ для отдельных категорий учащихся и в порядке эксперимента. Продолжительность учебного года в начальной школе должна составлять в начальной школе: не менее 33 учебных недель в первом классе и не менее 34 учебных недель во втором–четвертом классах, а в основной и старшей школе – не менее 35 учебных недель.

«Объемные показатели...» фактически определяют минимальный перечень обязательных предметов: русский язык и литература, иностранные языки, математика (включая алгебру и геометрию), информатика, история, обществознание (включая основы культурологии, политологии, правоведения, психологии, социологии, философии, экономики), география, естествознание (включая физику, химию и биологию), искусство (включая изобразительное искусство, музыку и мировую художественную культуру), технология (включая трудовое обучение и информационные технологии), физкультура и основы безопасности жизнедеятельности.

Поскольку, согласно действующим ныне правилам, заработная плата школьных учителей определяется в соответствии с их учебной нагрузкой, очевидно, что число часов, выделяемых в стандарте на изучение каждого предмета, не может не быть объектом жесткого лоббирования со стороны групп соответствующих предметников. Такая прямая заинтересованность в максимизации числа учебных часов привела к тому, что разработанные «Объемные показатели...» фактически не реализуют неоднократно декларировавшуюся цель снижения учебной нагрузки школьника. Формальное сокращение числа обязательных часов фактически достигается за счет выведения за их рамки уроков физкультуры, иначе говоря, часы учебного предмета «Физическая культура» при расчете предельно допустимой аудиторной учебной нагрузки школьника не учитываются.

Вероятность того, что предметные стандарты сохранят тенденцию к перегрузке школьной программы, особенно возрастает в связи с тем, что утверждение образовательных стандартов планируется перенести с уровня Федерального собрания на уровень Правительства РФ.

В течение 2002 г. значительные усилия были предприняты по разработке Концепции профильного обучения для старшей ступени общего образования. Она была утверждена приказом Министра образования РФ № 2783 от 18.07.2002 г., а План-график введения профильного обучения для старшей ступени общего образования был утвер-



жден Распоряжением Минобразования РФ от 30.09.2002 г. № 970-13. В составе основных положений Концепции можно выделить следующие:

- возможность одновременного функционирования в системе общеобразовательных учреждений РФ профильных и непрофильных (универсальных) школ и классов, а также возможность построения индивидуальных образовательных траекторий с углубленным изучением избранных предметов;
- трехкомпонентная структура учебных предметов (курсов) для старшей ступени – предметы (курсы) базового уровня, профильные и элективные предметы (курсы);
- многовариантность форм организации профильного обучения, в том числе распределенно-сетевой, включающий использование учреждений профессионального образования и дополнительного образования детей и подростков, а также сетевого взаимодействия школ;
- необходимость организации предпрофильной подготовки учащихся 9-х классов школы.

План-график введения профильного обучения предполагает осуществление основных подготовительных мероприятий до конца II квартала 2004 г., с тем чтобы с сентября 2005 г., после завершения необходимых экспериментов, начать осуществлять широкий переход на профильное обучение в общеобразовательных учреждениях.

В рамках этой Концепции, наряду с общей характеристикой системы профильного обучения в старшей школе предложены и примерные учебные профили. В числе последних авторы Концепции назвали следующие:

- естественно-математический;
- социально-экономический;
- гуманитарный;
- технологический;
- универсальное (непрофильное) обучение.

Подготовленная Концепция профильного обучения стала предметом широкого обсуждения среди профессионального сообщества и в регионах. Региональными органами управления образованием в 49 субъектах РФ были проведены обсуждения проекта Концепции. Подавляющее большинство (81%) высказалось за принятие Концепции за основу и ее последующую доработку, 10,9% посчитали необходимым сразу ее утвердить, и лишь 2,7% полагали, что Концепцию принимать за основу нельзя. 43,3% высказались за то, чтобы сроки начала широкого перехода на профильное обучение приходились после 2005 г., 18,9% – на 2005 г., 13,5% – на 2004 г.

Парламентские слушания, проведенные Комитетом по образованию и науки Государственной Думы 17 октября 2002 г., показали, что при общей позитивной оценке подготовленной Концепции в ее развитие необходимо провести дополнительное изучение целого ряда вопросов, связанных с переходом к профильному обучению. В их числе следующие:

- о номенклатуре профилей и их наполнении, об универсальном (непрофильном) обучении;
- о соотношении числа учебных мест по различным профилям;
- о порядке доступа к профильному обучению на конкурсной основе с использованием результатов аттестации выпускников основной ступени;



- о возможности изменения профиля во время обучения и возможности сохранения профиля при смене образовательного учреждения;
- об организации предвузовской подготовки для лиц, окончивших учреждения начального профессионального образования, либо непрофильную (универсальную) старшую школу, и др.

В 2002 г. был расширен эксперимент по введению ЕГЭ, он охватил уже 23% выпускников школ в 16 регионах России (*табл. 33*).

*Таблица 33*

## Развитие эксперимента по внедрению единого государственного экзамена (ЕГЭ)

	2001	2002	2003 (план)
Количество субъектов РФ, участвующих в проведении ЕГЭ	5	16	49
Количество выпускников, участвующих в ЕГЭ, тыс. чел.	30	300	715
Доля выпускников, участвующих в ЕГЭ, в % от общей численности выпускников	2	23	58
Количество вузов, участвующих в эксперименте по ЕГЭ, ед.	16	117	245

*Источник:* по данным Министерства образования Российской Федерации.

В целях совершенствования правового регулирования хода эксперимента и в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «Об участии образовательных учреждений среднего профессионального образования в эксперименте по введению единого государственного экзамена» от 5 апреля 2002 г. № 222 Минобробразования РФ утвердило Положение «О проведении единого государственного экзамена» (приказ № 1306 от 09.04.2002 г.). Положение устанавливает порядок итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, проведения вступительных экзаменов и зачисления в учреждения среднего и высшего профессионального образования в субъектах РФ, где проводится эксперимент. ЕГЭ предусматривает совмещение итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений и вступительных экзаменов в средние специальные учебные заведения (ссузы) и вузы. Результаты ЕГЭ признаются общеобразовательными учреждениями в качестве результатов итоговой аттестации, а ссузами и вузами – в качестве результатов вступительных экзаменов. Экзаменационные работы в рамках ЕГЭ оцениваются баллами (по стобалльной системе) и отметками (по пятибалльной системе). Выпускникам, сдававшим ЕГЭ, выдаются: (1) аттестат о среднем (полном) общем образовании; (2) свидетельство о результатах ЕГЭ, срок его действия – до 31 декабря текущего года. Если гражданин откладывает поступление в вуз, то ему придется заново сдавать ЕГЭ в год своего поступления в вуз. Для проведения ЕГЭ в каждом субъекте Федерации была создана государственная экзаменационная комиссия, состав которой утверждался Минобробразованием РФ.

В истекшем 2002 г. произошли изменения в экономических механизмах деятельности вузов. Во-первых, в соответствии с упоминавшимся выше Федеральным законом № 71-ФЗ (от 25 июля) были внесены изменения в статью 41 Федерального закона «Об образовании». Ограничение, в размере 25%, на платный прием студентов в государственные и муниципальные средние и высшие профессиональные учебные заведения для подготовки специалистов в области юриспруденции, экономики, менеджмента, государственного и муниципального управления было изменено и составляет теперь 50% от общего приема по каждой специальности.

Во-вторых, была начата апробация нового механизма финансирования высших учебных заведений. Правительство РФ Постановлением № 6 от 14.01.2002 г. «О прове-

дении в 2002–2003 гг. эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО)» и утвердило Положение об условиях и порядке проведения этого эксперимента в 2002–2003 гг. Положение определило, что эксперимент по переходу на финансирование вузов с использованием ГИФО осуществляется во взаимосвязи с экспериментом по введению ЕГЭ. Оно определяет ГИФО как «свидетельство о результатах сданного гражданином единого государственного экзамена с соответствующей записью, удостоверяющей категорию финансового обязательства, являющееся основанием для предоставления вузу бюджетных средств на обучение в нем этого гражданина в течение всего срока в соответствии с государственным образовательным стандартом». Для лиц, не сдававших ЕГЭ (выпускники прошлых лет, выпускники образовательных учреждений из субъектов РФ, не участвующих в эксперименте, и т.п.), либо сдавших ЕГЭ по непрофильным для данного вуза дисциплинам, государственные экзаменационные комиссии, осуществляющие прием ЕГЭ, организуют испытания в форме и по материалам ЕГЭ.

В состав вузов-участников эксперимента по переходу на ГИФО, утвержденный приказами Министерства образования от 25 марта 2002 г. № 1012 и от 3 апреля 2002 г. № 1166, вошли 6 вузов из 3 субъектов Российской Федерации:

1. Марийский государственный технический университет;
2. Марийский государственный педагогический институт им. Н.К. Крупской;
3. Марийский государственный университет;
4. Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова;
5. Чувашский государственный педагогический университет им. И.Я. Яковлева.
6. Якутский государственный университет.

Причем высшие учебные заведения из Республики Марий Эл и Чувашской Республики участвовали ранее в эксперименте по ЕГЭ.

Следует отметить, что в состав отобранных вузов не вошли негосударственные вузы и филиалы государственных вузов, расположенные на территории Республики Марий Эл и Чувашской Республики. Кроме того, ведомственные высшие учебные заведения также не дали своего согласия на включение в эксперимент по ГИФО, что заметно снизило репрезентативность его участников в отобранных территориях.

Вузы, участвующие в эксперименте, не менее чем за три месяца до начала приема документов должны были определить и объявить стоимость обучения по каждой специальности, направлению подготовки и форме обучения. Такой вуз обязан зачислить на первый курс на все специальности, по которым он осуществляет подготовку специалистов, всех студентов только на основе ГИФО.

Число студентов, обучение которых осуществляется за счет средств, распределяемых на основе ГИФО, без доплаты со стороны студентов, должно составлять не менее 50% от общего числа студентов, зачисленных в вуз, в том числе не менее 25% от общего числа студентов по каждой специальности. Если гражданин не вошел в число лиц, обучающихся только за счет бюджетных средств, и стоимость обучения превышает размер финансового обеспечения выданного ему ГИФО, он должен заключить с вузом договор на свое обучение и внести разницу между стоимостью обучения и величиной финансового обеспечения ГИФО в порядке, установленном указанным договором.



В Положении подчеркивается, что предоставление средств федерального бюджета вузам, участвующим в эксперименте, производится в соответствии с нормативными правовыми актами в рамках казначейского исполнения федерального бюджета. При этом бюджетное финансирование участвующих в эксперименте вузов, подведомственных органам исполнительной власти субъектам РФ и органам местного самоуправления, осуществляется соответственно из бюджетов субъектов РФ и муниципальных бюджетов. Минобрнауки РФ и Минфин РФ издали совместный приказ № 1597/39н от 29 апреля 2002 г. «Об утверждении методики планирования и финансирования расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование на основе государственных именных финансовых обязательств для участвующих в эксперименте высших учебных заведений». Согласно этой методике на период проведения эксперимента вводится 5 категорий ГИФО, для которых устанавливается определенное соответствие между категориями ГИФО и приведенной суммой баллов, полученной гражданином по учебным дисциплинам, сданным им по ЕГЭ (табл. 34). Каждый год величина ГИФО будет пересчитываться в зависимости от бюджетных возможностей, но соответствие между категорией ГИФО и баллами, полученными на ЕГЭ, останется неизменным.

Следует отметить, что за счет средств ГИФО высшие учебные заведения могут покрывать такие статьи своих расходов, как заработная плата, единый социальный налог, прочие текущие расходы. Остальные статьи расходов, как и раньше, финансируются из бюджета по смете.

Таблица 34

**Соответствие между суммой баллов по ЕГЭ, категорией ГИФО и его стоимостью**

Категория ГИФО	Баллы, полученные на ЕГЭ	Объем бюджетного финансирования ГИФО*, руб.
1-я категория	Свыше 80- 100	14500
2-я категория	Свыше 68-80	7500
3-я категория	Свыше 52-68	3900
4-я категория	Свыше 43-52	2800
5-я категория	Свыше 35-43	1200

\*Утверждено Приказом Министерства образования РФ от 25 марта 2002 г. № 1013.

По итогам приемной кампании в 2002/2003 учебном году в 6 вузах–участниках эксперимента на первый курс были приняты более 14,3 тыс. чел. из 35 тыс. абитуриентов, причем с финансированием только за счет ГИФО было зачислено 8,4 тыс. чел., или 59% от числа всех принятых. Распределение первокурсников-участников эксперимента по категориям ГИФО представлено в табл. 35.

Таблица 35

**Распределение первокурсников-участников эксперимента по категориям ГИФО**

Категория ГИФО	Студенты-первокурсники, в %	Учащиеся, сдававшие ЕГЭ, в %
1-я категория	2	8
2-я категория	38	9
3-я категория	37	34
4-я категория	11	25
5-я категория	5	17
без категории	1	13

Источник: по данным Министерства образования РФ.

Таким образом, ГИФО представляет абитуриенту право на получение высшего профессионального образования за счет бюджетных средств, однако размер этого финансирования будет зависеть от результатов, полученных учащимся на ЕГЭ, и объемов бюджетного финансирования, выделяемых государством на высшее образование в бюджете на каждый год.

Прошедшие в декабре парламентские слушания об итогах эксперимента по введению ЕГЭ в 2002 г., а также Съезд Российского союза ректоров показали, что при общей поддержке правительственной программы модернизации образования существует сильное расхождение взглядов относительно методов реализации ее отдельных направлений. Серьезной критике со стороны ректорского корпуса подвергается предложение о переходе к зачислению в вузы только по итогам ЕГЭ, когда вузы, по сути, не участвуют в процессе отбора абитуриентов. Признавая ЕГЭ в качестве механизма объективного независимого контроля качества обучения в школе, многие высказывают опасение, что при существующей формализованной процедуре сдачи ЕГЭ ряд первокурсников, зачисленных в вуз, окажется не в состоянии учиться в нем. Таким образом, не исключается риск, что расходы абитуриентов, связанные с репетиторством при традиционной системе поступления в вуз, трансформируются в расходы первокурсников по их «подтягиванию» до требований обучения в конкретном вузе.

Очевидно, что качество знаний студентов, поступивших в вузы по результатам ЕГЭ, может быть оценено лишь по истечении определенного периода их учебы в вузе, то есть в ходе мониторинга эксперимента по ЕГЭ. Однако уже сейчас для увеличения числа вузов, участвующих в эксперименте по ЕГЭ и признающих его результаты, необходим некий компромисс между ректорами вузов и сторонниками зачисления в вузы по итогам ЕГЭ. Возможно, таким компромиссом станет установление гибкой квоты, которая определит долю зачисляемых в вуз по результатам ЕГЭ и по традиционной схеме вузовских конкурсных экзаменов.

Переход на бюджетное финансирование вузов через систему различных категорий ГИФО может привести к негативному влиянию на структуру специальностей, по которым ведется обучение в высшей школе. Руководители вузов, стремясь выдержать введенные структурные ограничения на финансирование учебного процесса, с большой вероятностью будут сокращать набор на «дорогостоящие» специальности, расширяя подготовку по тем специальностям, где удельные издержки минимальны. Возникает угроза создания ситуации, при которой высшая школа не будет ориентироваться на перспективы развития экономики, науки, технологии.

Проведенный анализ политики государства в течение 2002 г. по реализации провозглашенной им реформы образования свидетельствует о стремлении государственных органов управления перейти к практической отработке в пилотных регионах отдельных содержательных и организационно-экономических компонентов этой реформы. Такой подход позволяет активнее продвигаться в адаптации образовательной системы к рыночным условиям функционирования, однако требует от государственных структур гораздо быстрее реагировать и вносить коррективы и уточнения в тактику продвижения реформы на местах. Возможно, что созданная Постановлением Правительства РФ комиссия по образованию в составе наиболее реформаторски настроенных руководителей региональных органов управления образованием, а также подготовленные Администрацией Президента РФ предложения по разграничению и упорядочиванию полномочий и соответствующего финансового обеспечения между всеми уровнями



ми государственного и муниципального управления позволят более эффективно решить эту задачу.

### 3.7. Внешнеэкономическая деятельность

В ежегодном отчете Всемирной торговой организации (ВТО) отмечается разительный контраст между данными по мировому объему производства и торговли за 2001 и 2000 гг. В 2001 г. при снижении прироста мирового ВВП до 2,2% мировая торговля впервые с 1982 г. сократилась на 1,5%, в то время как в 2000 г. были зафиксированы рекордно высокие темпы роста торговли и производства за последние 10 лет.

Таблица 36

**Рост стоимостных объемов торговли товарами в 1990–2001 гг. по регионам**

	Экспорт				Импорт			
	Стоимость млрд долл.	Изменения за год (%)			Стоимость млрд долл.	Изменения за год (%)		
		2001	1990-2000	2000		2001	2001	1990-2001
Мир	6162	6	13	-4	6439	7	13	-4
Северная Америка	994	7	13	-6	1410	9	18	-6
Латинская Америка	349	9	20	-3	381	12	16	-2
Мексика	159	15	22	-5	176	15	23	-4
Прочие страны Латинской Америки	190	6	18	-1	205	9	10	0
Западная Европа	2484	4	4	-1	2527	4	6	-3
ЕС (15)	2290	4	3	-1	2335	4	6	-2
не считая торговли внутри ЕС	873	5	7	0	140	5	15	-4
Страны с переходной экономикой	285	7	26	5	268	5	14	11
Центральная/ Восточная Европа	129	8	14	11	159	10	12	9
Российская Федерация	103	-	39	-2	54	-	13	19
Африка	141	4	28	-5	134	3	5	1
Ближний Восток	239	7	42	-9	174	5	10	4
Азия	1671	8	18	-9	1544	8	23	-7
Япония	405	5	14	-16	350	5	22	-8
Китай	266	15	28	7	244	16	36	8

Источник: данные ВТО.

Для мировой экономики в целом 2002 г. начался успешно, но в последние месяцы перспективы ее развития явно ухудшились. В США, по-видимому, состояние экономики будет улучшаться значительно медленнее, чем ожидалось; показатели экономики Японии за последний период свидетельствуют о том, что экономический спад, возможно, подходит к концу, но уровень внутреннего спроса остается очень низким; в зоне евро наблюдается вялый подъем. Устойчивый подъем экономики стран Азии с развивающимися рынками обнадеживает, но слабость экономики стран Латинской Америки ухудшает перспективы развивающихся рынков. Дополнительным фактором неопределенности является возможность вооруженного конфликта на Ближнем Востоке.

Хотя в первом полугодии 2002 г. мировая экономическая деятельность активизировалась, объем экспортно-импортных операций оставался на 4% ниже предшествующего уровня. В январе–июне текущего года в Европе и США объем импортных поставок сократился на 6% по сравнению с показателем 2001 г., в Японии и Латинской Америке – более чем на 10%.

Россия и Китай, напротив, увеличили объемы своего импорта соответственно на 7 и 10%. ВТО особо отмечает укрепление позиций Китая, который как по объему торговли товарами, так и по объему торговли услугами вышел на четвертое место в списке крупнейших импортеров-экспортеров мира, опередив Канаду. Сегодня Китай уступает лишь США, Евросоюзу и Японии.

В целом в 2002 г. рост экономики США и Юго-Восточной Азии при небольшом оживлении в Европе и Японии привел к росту мировой торговли на 1,5–2,0%.

Развитие внешнеэкономических связей России в течение 2002 г. происходило в достаточно сложных условиях и характеризовалось противоречивыми тенденциями. На фоне негативного воздействия внешних факторов – замедления развития мировой экономики и ухудшения мировой товарной конъюнктуры в первом полугодии 2002 г. наблюдалось сокращение стоимостного объема российского экспорта. Основной причиной сокращения стоимости экспорта стало снижение мировых цен на нефть, природный газ и металлы. По оценке МВФ в первом полугодии 2002 г. мировые цены на товары российского экспорта были на 20% ниже уровня того же периода 2001 г. Так, в январе–июне 2002 г. мировая цена на нефть сорта Brent была на 12,9% ниже уровня того же периода 2001 г., на бензин – на 21,9%. Мировые цены на медь снизились на 6,8%, алюминий – 11,2%. Природный газ подешевел на 43,7%.

Однако во втором полугодии в результате оживления конъюнктуры нефтяного рынка динамика развития российского экспорта изменилась, и по итогам года экспорт из России превысил аналогичный показатель 2001 г. на 5,2%, составив 106,9 млрд долл. (по данным Центрального банка РФ). Увеличение стоимости достигнуто в основном за счет роста физических объемов поставок. Мировые цены на основные товары российского экспорта хотя и росли во второй половине 2002 г., но среднегодовые показатели оказались ниже прошлогодних.

*Таблица 37*

### Среднегодовые мировые цены

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Нефть (Brent), USD/т	21,33	17,4	14,1	15,9	28,19	24,843	25,022
Натуральный газ, USD/1 млн.БТЕ		1,9642	2,5469	2,1876	4,3442	3,9764	3,3857
Бензин, USD/галлон	0,71	0,6146	0,5113	0,5289	0,8869	0,7922	0,7545
Медь, USD/тонна	2574,9	2369,7	1775,3	1539,9	1863,9	1613,6	1592,9
Алюминий, USD/тонна	1590,2	1554,0	1413,5	1318,0	1550,0	1444,7	1350,7
Никель, USD/тонна	8053,9	7312,4	5352,5	5239,5	8624,0	5966,0	6175,1

*Источник:* рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), Международной нефтяной биржи (Лондон).

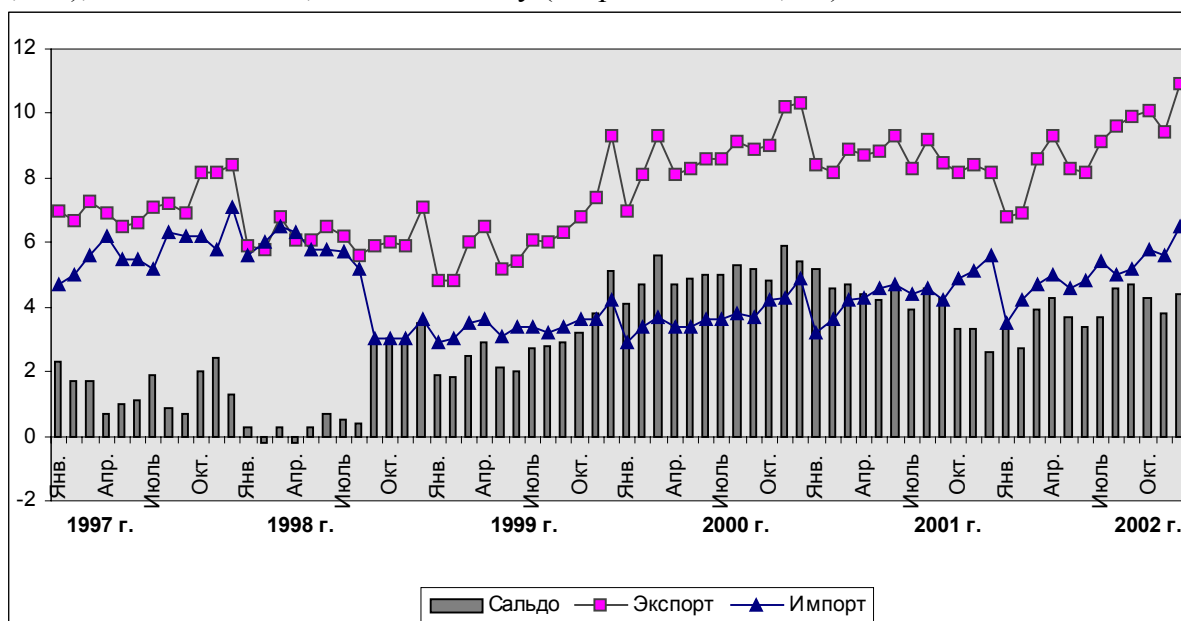
На рынке энергоносителей в течение года наблюдались значительные колебания цен. Так, средняя мировая цена на нефть сорта Urals в январе 2002 г. составляла 18,3 долл. за баррель, в июне – 23,0 долл. за баррель, в сентябре – 27,1 долл. за баррель. Однако в октябре цены снизились на 4,1%, а в ноябре еще на 11,6% (до 21,4 долл. США за баррель). В результате, среднемесячная цена на нефть в 2002 г. сохранилась на уровне 2001 г., а на нефтепродукты – снизилась на 1,1%.

Цены на природный газ, хотя и выросли в декабре по сравнению с началом года более чем в два раза, в целом за 2002 г. по сравнению с 2001 г. снизились на 15%.

Со II квартала 2002 г. наметилось улучшение ситуации на рынке черных металлов. Западноевропейские стальные компании продолжали сокращать производство и экспорт, стремясь ограничить предложение стальной продукции на рынке с целью под-

держания цен. Средние цены мирового рынка в 2002 г. на сталь горячекатаную в рулонах составили 260,8 долл. за тонну, превысив уровень цен 2001 г. на 27%, сталь холоднокатаную в рулонах – 315,4 долл. за тонну (рост на 4,1%), отходы и лом черных металлов – 66,2 долл. за тонну (рост на 20,9%), сортовую сталь – 245,8 долл. за тонну (рост на 5,4%).

На рынке цветных металлов в III квартале текущего года наблюдалось ухудшение ценовой ситуации. Цены на все основные металлы снизились по отношению к уровню II квартала: на алюминий – на 3,4%, медь – на 5,9%, никель – на 1,6%. В сентябре традиционного сезонного роста цен и увеличения спроса не произошло. В результате среднемесячная цена на алюминий в 2002 г. составила 1350,7 долл. за тонну, что на 6,5% ниже соответствующего уровня 2001 г., на никель – 6175,1 долл. за тонну (рост на 3,5%), на медь – 1592,9 долл. за тонну (сокращение на 1,3%).



Источник: Госкомстат РФ.

Рис. 80. Основные показатели внешней торговли России

Устойчивое расширение внутреннего спроса в России наряду с удешевлением продовольственного и сельскохозяйственного импорта способствовали поддержанию высокой положительной динамики ввоза товаров в стоимостном и, особенно, в натуральном выражении. По итогам 2002 г. стоимость импорта увеличилась на 12,5% по сравнению с уровнем 2001 г. и составила 60,5 млрд долл.

Существенное замедление динамики экспорта на фоне продолжающегося роста импорта привело к сокращению положительного сальдо торгового баланса, которое в 2002 г. составило 46,4 млрд долл., что на 2,9% меньше аналогичного показателя прошлого года. Тем не менее величина положительного сальдо торгового баланса остается высокой, составляя 13% ВВП.

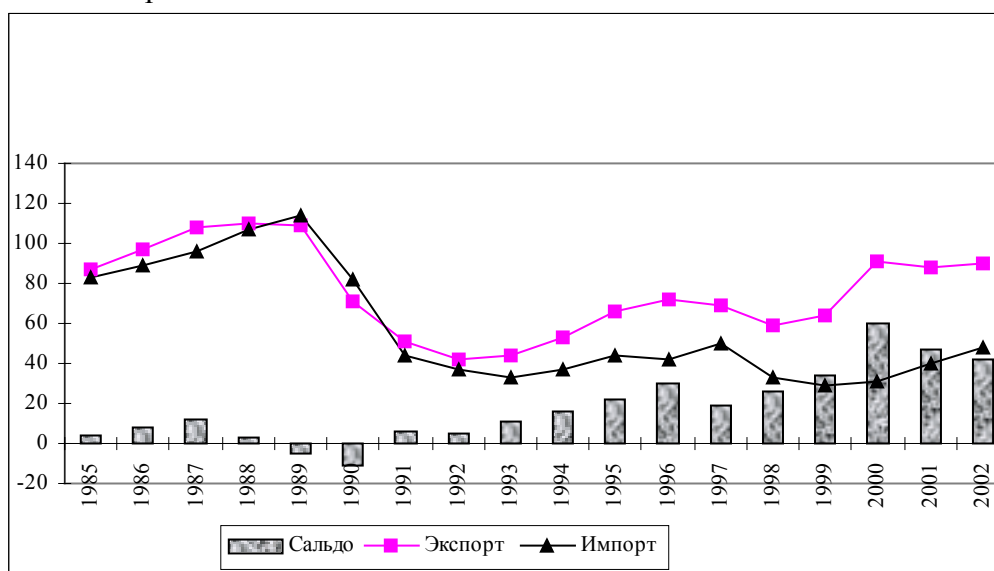
В целом внешнеторговый оборот России в 2002 году достиг наивысшего за последние 10 лет уровня – 167,4 млрд долл. США, что выше прошлогоднего показателя на 7,8%.



### 3.7.1. Внешняя торговля России со странами, не входящими в СНГ

Главными торговыми партнерами России по-прежнему являются страны дальнего зарубежья. Доля этих стран в российском внешнеторговом обороте выросла в 2002 г. до 83,0% против 81,8% в 2001 г. Внешнеторговый оборот со странами, не входящими в СНГ, составил 138,9 млрд долл., превысив уровень аналогичного показателя предшествующего года на 9,3%. Увеличение внешнеторгового оборота происходило в основном за счет ускоренного роста импорта.

Макроэкономическая обстановка последних лет, главным образом – рост внутренних цен и реального курса рубля, – способствовали быстрому восстановлению позиций зарубежных производителей на российском рынке и усилению конкуренции с отечественными производителями. В немалой степени этим процессам также способствовало и «удешевление» импортных поставок, причем как за счет снижения средних контрактных цен, так и за счет реструктуризации импорта в пользу ввоза в страну более дешевых товаров.



Источник: Госкомстат РФ.

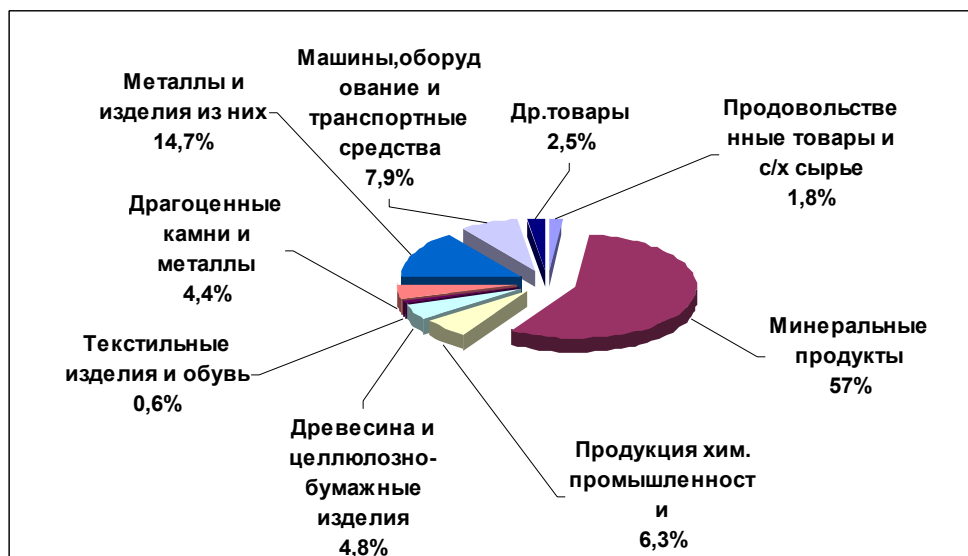
Рис. 81. Основные показатели внешней торговли России со странами, не входящими в СНГ

На фоне реального укрепления рубля и роста физических объемов ВВП стоимость импорта товаров из стран, не входящих в СНГ, в 2002 г. увеличилась по сравнению с 2001 г. на 18,4% и составила 48,2 млрд долл. В то же время снижение мировых цен на товары российского экспорта и, прежде всего, на нефть и газ вызвало сокращение темпов роста российского экспорта в страны, не входящие в СНГ, стоимостной объем которого составил 90,7 млрд долл. (рост всего 5%).

В результате положительное сальдо торгового баланса уменьшилось по сравнению с уровнем 2001 г. на 7%, оставаясь, тем не менее, значительным – 42,5 млрд долл.

Основу российского экспорта по-прежнему составляет продукция с низкой добавленной стоимостью, в основном сырье. Доля экспорта сырьевых товаров занимает 45–50% от общего объема российского экспорта. С 1992 г. по 2002 г. Россия потеряла около половины своего экспорта высокотехнологичных товаров. Так, в 1992 г. экспорт та-

ких товаров занимал около 25% в общем объеме российских поставок за рубеж, а в 2002 г. его доля снизилась до 12%.



Источник: ГТК РФ.

Рис. 82. Товарная структура российского экспорта в 2002 г.

На топливно-энергетические товары в 2002 г. приходилось 57% общего объема российского экспорта в страны дальнего зарубежья. Было экспортировано 154,7 млн тонн нефти, что на 9,9% выше 2001 г. Хотя контрактные цены в 2002 г. были ниже на 2,8%, чем в предыдущем году, экспортная выручка увеличилась на 14,1% и составила 25133,2 млн долл.

Второй основной товарной группой в российском экспорте являются металлы и изделия из них. Однако после 1998 г., когда доля этой группы товаров достигла максимума – 24,5%, она постоянно снижается. В 2002 г. она составила 14,7% объема российских поставок в страны дальнего зарубежья (в 2001 г. – 15,4%).

В основном это связано с усложнением ситуации на мировом рынке металлов. В начале 2002 г. США ввели запретительные импортные пошлины, составляющие от 8% до 30%, на большинство видов импортируемой стальной продукции. От введенных пошлин освобождены поставки из Канады и Мексики (они имеют со США соглашение о режиме свободной торговли), а также из ряда развивающихся стран – Аргентины, Турции, Таиланда. 30%-ная пошлина была введена на все виды стального проката, 15%-ная – на продукты из нержавеющей стали, кроме проволоки (8%). 13%-ная ставка установлена для ввоза углеродистой стали и ферросплавов. Импорт сляба решили регулировать квотой (5,4 млн т в год), в случае ее превышения будет взиматься пошлина в размере 30%. Уровень пошлин в течение трех лет должен постепенно снижаться – во второй год до 24% и в третий – до 18%.

Для защиты своего рынка от возможного наплыва металлов, которые раньше реализовывались на рынке США, Евросоюз принял решение также ввести с 3 апреля запретительные пошлины на 15 видов металлопродукции, поступающей в страны ЕС. В основном это касается стали высокой степени переработки – легированной. На более

простые виды черных металлов, например, чугун или металлолом, пошлины не устанавливаются. Размер пошлин варьируется от 14 до 26,5%.

Ситуация усугубилась тем, что после введения США защитных пошлин ряд рынков автоматически стал менее доступен, поскольку резко усилилась конкуренция между крупнейшими экспортерами стали, вытесненными с американского, а затем и с ряда европейских рынков. И если с Евросоюзом России удалось договориться, то на рынках стран Юго-Восточной Азии ситуация оказалась гораздо сложнее.

Повышение пошлин на большинство видов импортируемой в США стальной продукции, произошедшее в марте, принесло желаемый эффект для американского стального лобби. В 2002 г. крупнейшая американская сталелитейная корпорация U.S. Steel впервые с 1999 г. работала с прибылью.

В результате во второй половине года наметилась обратная тенденция. Ряд крупных американских компаний – потребителей российской стали начали лоббировать отмену запретительных пошлин. Почти по 100 из 470 торговых позиций это сделать уже удалось. К тому же во втором полугодии были сняты некоторые ограничения на экспорт российских черных металлов. В частности, речь идет об экспорте российского проката в США. В июле США смягчили ограничительные требования в отношении импорта российской стали.

Также в июле Минэкономразвития РФ и Еврокомиссия подписали новое соглашение об условиях поставки российской стали в ЕС, отсутствие которого до этого времени сдерживало экспорт российской стали в Европу. В частности, были установлены новые лимиты на экспорт из России стального проката в размере на 30% больше прежних.

Для поддержания российских экспортеров металлопродукции с 1 июля была отменена 5%-ная пошлина на экспорт черных металлов.

В ноябре Россия и США подписали поправку к заключенному в 1999 г. всеобъемлющему соглашению по стали. В соответствии с ней российские производители смогут экспортировать в США в 2003 г. 1,2 млн стальных слябов (ранее объем поставок был ограничен 1 млн т). Согласно подписанному соглашению по толстому листу Россия также получает преимущества: учтен имеющийся теперь у нашей страны рыночный статус, и существовавшие ранее квоты и ценовые лимиты отменяются. По новым условиям наши производители должны будут предоставлять американским властям ежеквартальные отчеты о себестоимости поставляемой в США продукции. А уже на основании этой информации наши партнеры будут устанавливать минимальный уровень цен.

Острота проблемы с ограничением экспорта российской стали, таким образом, временно снята. В результате в последние месяцы 2002 г. наблюдался значительный рост экспорта черных металлов в денежном выражении.

Стоимостной объем экспорта металлов и изделий из них по итогам 2002 г. увеличился на 1,1%. Увеличились цены на ферросплавы – на 4%, полуфабрикаты из железа и нелегированной стали – на 6,8%, прокат – на 13,9%.

Экспорт цветных металлов, напротив, имеет ярко выраженную тенденцию снижения. Сократился экспорт меди – на 14%, алюминия – на 11,3%. Цены на медь и алюминий снизились соответственно на 6,4 и 11,8%.

Продукция химической промышленности составляет в экспорте в страны дальнего зарубежья 6,3% (в 2001 г. – 6,9%). По сравнению с предшествующим годом стоимо-



стой объем ее экспорта уменьшился на 2,8%. Так, экспорт минеральных удобрений по физическому объему снизился на 3,9%, аммиака – на 10,5%. В то же время возросли экспортные поставки синтетического каучука и метанола – соответственно на 19,3 и 28,9%.

Экспорт лесоматериалов и целлюлозно-бумажных изделий по стоимости возрос на 10,1%, а их доля в экспорте в страны дальнего зарубежья составила 4,8% (в 2001 г. – 4,7%). Экспорт круглого леса по физическому объему возрос на 15,7%, пиломатериалов – на 18,9%, клееной фанеры – на 11,2%, целлюлозы – на 2,0%. Поставки газетной бумаги практически не изменились. Возросли средние экспортные цены на круглый лес – на 1,9%, пиломатериалы – на 5,4%, клееную фанеру – на 2,7%. Средние экспортные цены на газетную бумагу снизились на 21,2%.

Стоимостной объем экспорта машин и оборудования снизился на 3,7%, а их доля в общем экспорте в страны дальнего зарубежья составила 7,9% против 8,7% в 2001 г.

Начиная со второго полугодия 2001 г., в российской экономике все сильнее проявляется тенденция замещения отечественного производства импортом. Этот процесс служит обратной реакцией на интенсивное импортозамещение, происходившее в 1999–2000 гг. из-за девальвации рубля и падения реальных доходов населения. Вытеснение отечественных производителей в последующие два года было усилено недостатком инвестиций в модернизацию производства. Качество большинства товаров мало изменилось, тогда как ценовые пропорции заметно сдвинулись в пользу зарубежной продукции.

Таблица 38

**Средние экспортные цены на основные товары (долл. за т)**

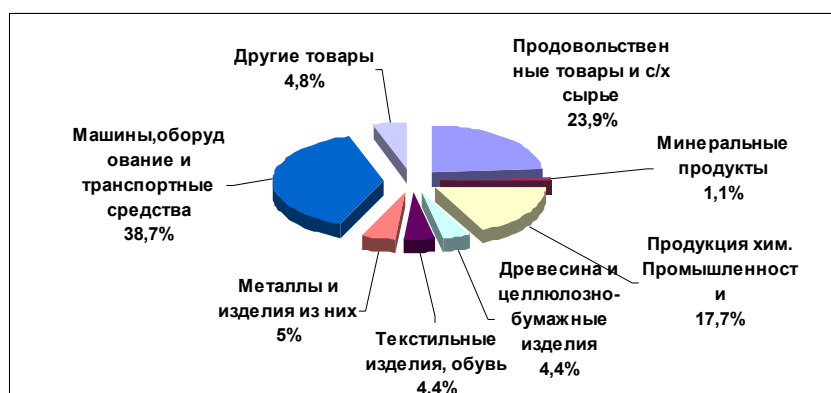
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Нефть сырая	100,6	108,2	133,5	118,6	74,2	100,8	175,0	159,8	155,3
Газ природный, за тыс.м <sup>3</sup>	72,8	80,1	84,2	88,6	66,3	53,5	87,5	100,2	90,4
Уголь каменный	33	36,2	38,8	35,7	27,3	16,6	26,4	29,5	26,8
Железная руда	19,6	23,1	26,7	23,9	21,5	15,1	15,8	13,8	15,1
Азотные удобрения	80,9	119,8	128	90,3	60,5	38,3	58,3	63,8	60,7
Калийные удобрения	69,7	71,9	77,2	79,8	87,4	86,4	87,0	77,9	74,7
Круглый лес, за м <sup>3</sup>	53	58	59,4	57,5	50,5	43,4	43,5	45,1	45,9
Бумага газетная	291,5	591,8	473,7	383,4	398,9	358,3	397,4	445,1	350,7
Чугун	112,8	130,4	136,8	124,3	108,5	68,3	85,4	90,0	90,8
Ферросплавы	832,7	1090	1114	818,9	733,8	560,3	631,0	619,0	643,8
Медь	2042	2550	2143	2102	1655,0	1429,7	1658,3	1519,0	1421,8
Никель	5973	8057	7272	6733	5148,4	5236	8949,4	6091,2	6099,9
Алюминий	1029	1519	1500	1402	1349,4	1145	1343,2	1200,3	1058,7

Источник: Госкомстат РФ.

Характерной особенностью импорта России в 2002 г. был стабильный рост ввоза товаров из стран дальнего зарубежья при сокращении импорта из стран СНГ.

Рост реального обменного курса в 2002 г. повысил конкурентоспособность иностранных производителей. Кроме того, уровень ВВП увеличился на 4,3% по сравнению с уровнем 2001 г. Рост экономической активности способствовал расширению совокупного внутреннего спроса как со стороны домашних хозяйств (на потребительские товары), так и со стороны предприятий (на инвестиционные и промежуточные товары). Более крепкая национальная валюта и рост доходов в экономике обеспечили достижение более высокого уровня импорта.

Основное место в импорте из стран дальнего зарубежья в 2002 г. занимали машины и оборудование. Их удельный вес в общем импорте составил 38,7% (в 2001 г. – 37,2%). По сравнению с предыдущим годом стоимостной объем закупок машиностроительной продукции возрос на 21,4%.



Источник: ГТК РФ.

Рис. 83. Товарная структура российского импорта в 2002 г.



Импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в истекшем году увеличился по сравнению с 2001 г. на 18,2%. Возросли физические объемы закупок свежемороженого мяса – на 32,1%, свежемороженой рыбы – на 8,0%, сливочного масла – на 62,1%, цитрусовых – на 26,6%, кофе – на 17,7%, чая – на 5,5%, сахара белого – на 11,1%, подсолнечного масла – на 5,3%, мясных консервов – на 8,6%, шоколадных изделий – на 6,8%, какао-бобов – на 10,8%. Снизился импорт сухого и сгущенного молока – в 3,2 раза, сахара-сырца – на 18,0. Доля продовольственных товаров и сырья для их производства в общем импорте из стран дальнего зарубежья составила 23,9% и по сравнению с 2001 г. почти не изменилась.

Весной прошлого года Россия ввела временные ограничения на импорт мяса птицы из США, что было связано с качеством продукции, которое не соответствовало российским ветеринарным стандартам. Однако месяц спустя Ветеринарная служба России сняла запрет на импорт американской курятины. Сельхозпроизводители США рассматривают российский рынок в качестве одного из наиболее важных для реализации поставок куриных окорочков. Ранее на долю российского рынка приходилось около одной трети экспорта американского мяса птицы. В 2001 г. США поставили в Россию 1 млн 300 тыс. тонн курятины при общем объеме потребления мяса птицы в нашей стране 2 млн тонн.

В сентябре 2002 г. в России введен новый сертификат на импорт куриного мяса из США. В соответствии с ним повышаются требования к качеству мяса птицы, поставляемого из США.

В результате импорт куриных окорочков из США в 2002 г. значительно сократился. За 9 месяцев истекшего года Россия импортировала из США 509,2 тыс. тонн куриного мяса против 682,2 тыс. тонн за соответствующий период прошлого года (снижение на 25%). Стоимость поставленного в Россию мяса составила 268 млн долл. против 378,7 млн долл. за восемь месяцев предшествующего года (снижение на 29%).

Однако за счет переориентации на другие рынки в целом импорт куриного мяса превысил показатели 2001 г. по стоимости – на 10,5%, по физическим объемам – на 1,4%.

Закупки продукции химической промышленности в 2002 г. возросли на 4,8%, в то же время их удельный вес в общем импорте из стран дальнего зарубежья уменьшился до 17,7% с 19,8% в 2001 г.

В географической структуре внешней торговли России на страны Европейского Союза в 2002 г. приходилось 36,6% российского товарооборота (в 2001 г. – 36,7%), на страны СНГ – 17% (18,2%), на страны АТЭС – 16,4% (16,1%), на страны Центральной и Восточной Европы – 12,9% (13,8%). Основными торговыми партнерами России в 2002 г. среди стран дальнего зарубежья были Германия, товарооборот с которой составил 14,6 млрд долл. (97,1% к 2001 г.), Италия – 9,6 млрд долл. (105,7%), США – 6,9 млрд долл. (92,8%), Китай – 9,2 млрд долл. (126,8%), Нидерланды – 8,3 млрд долл. (149,2%), Великобритания – 4,9 млрд долл. (93,1%), Польша – 5 млрд долл. (97%), Финляндия – 4,4 млрд долл. (100,5%), Турция – 4,1 млрд долл. (108,1%), Франция – 4,5 млрд долл. (119,6%), Япония – 2,8 млрд долл. (84,1%).

В 2002 г. ЕС и США признали российскую экономику рыночной. Пока российская экономика не имела статуса рыночной, наших экспортеров легко было обвинить в том, что они, пользуясь государственными субсидиями у себя в стране, могут поставлять продукцию на рынки других стран по ценам ниже себестоимости, тем самым по-

лучая конкурентные преимущества на мировых рынках. Поэтому по целому ряду российских экспортных товарных позиций в США, Европе и других странах затевались антидемпинговые расследования. В ходе этих расследований цены на российскую продукцию сравнивались с так называемыми нормальными ценами аналогичных товаров, производимых в любой стране, близкой к России по развитию. Полученная разница, выраженная в процентах, называлась демпинговой маржой. В зависимости от ее размера «защищающееся» государство сверх обычных таможенных платежей устанавливало на российский товар еще и антидемпинговую пошлину. Так, например, в результате антидемпингового расследования Минторгом США поставок холоднокатаного проката из России, начатого в октябре прошлого года, было предложено ввести пошлину в размере 137%.

Имея статус страны с рыночной экономикой, Россия перестанет нести неоправданные потери в случаях антидемпинговых процедур. В ходе антидемпинговых расследований в отношении российских производителей цена товара будет рассчитываться на основе реальных издержек самих производителей, а не с использованием цен так называемых «суррогатных» стран, то есть почти произвольно подобранных стран с рыночной экономикой, как это практиковалось прежде.

С практической точки зрения рыночный статус позволит отечественным производителям обратиться с просьбой о пересмотре действующих антидемпинговых мер на территории ЕС. Таковых сейчас насчитывается 14, и потери от них составляют примерно 230–240 млн долл. в год. В настоящее время европейские страны препятствуют ввозу российской металлопродукции, минеральных удобрений, древесно-волоконистых плит и некоторых других видов товаров. Кроме того, за последний год ЕС начал антидемпинговые расследования еще по четырем видам импорта (технический углерод, металлический кремний, полые профили и трансформаторная сталь), что может стоить России не менее чем 50 млн долл. в год.

В сентябре истекшего года Россия и США подписали специальное соглашение, согласно которому российские металлурги обязались информировать американскую сторону о том, как формируется себестоимость российского проката. Минторг США на основании этого должен устанавливать минимальные цены на российскую продукцию. В начале ноября Комиссия по внешней торговле США прекратила антидемпинговое расследование против поставок холоднокатаного проката из России, а Минторг США лишился права диктовать россиянам минимальные цены. Таким образом, американский рынок проката, цены на котором в полтора раза выше, чем в других странах, стал для российских металлургов более доступным.

Дальнейшее улучшение положения российских экспортеров можно ожидать после вступления России в ВТО. Процесс переговоров идет довольно сложно, хотя участники Рабочей группы (РГ) заявляют, что вступление перешло в завершающую стадию. Поэтому активная работа над этой проблемой продолжалась в течение всего 2002 г.

В ходе 14-го заседания Рабочей группы по присоединению России к ВТО 24–25 апреля 2002 г. состоялось первое чтение по разделам проекта доклада Рабочей группы. Это – финальный документ с изложением пакета обязательств, которые Россия примет на себя по итогам переговоров (в отдельных документах излагаются обязательства по тарифным уступкам в области товаров и по уровню поддержки сельского хозяйства, а также обязательства в сфере торговли услугами).



Проект, подготовленный Секретариатом ВТО, аккумулирует результаты продолжающихся с 1995 г. переговоров по изучению торгового режима России и совместимости его с нормами ВТО. За эти годы российской делегацией было представлено в Секретариат ВТО около 200 аналитических документов, более 1000 законодательных и нормативных актов.

Постатейное обсуждение доклада прошло на 15-ном заседании Рабочей группы 19–20 июня прошедшего года. К этой сессии члены РГ и Россия подготовили свои предложения по редакции отдельных положений. Параллельно с заседанием РГ были проведены многосторонние консультации по вопросам фондового рынка, технических барьеров в торговле, санитарных и фитосанитарных мер (ТБТ/СФС) и сельского хозяйства. Также прошла серия двусторонних переговоров по доступу на рынки товаров и услуг, а также по системным вопросам.

По итогам 15-го заседания РГ принято решение о подготовке Секретариатом ВТО второй редакции проекта доклада, а также проведении серии многосторонних консультаций.

В настоящее время российской делегацией ведутся переговоры по четырем основным направлениям:

1. *Переговоры по доступу на рынок товаров.* Их основным предметом является определение максимального уровня ставок ввозных таможенных пошлин, которые Россия получит право применять после присоединения к ВТО. Переговорной основой для них служит утвержденная Правительством Российской Федерации в январе 2001 г. третья редакция российских предложений по доступу на рынок товаров. В период 12–22 июня прошедшего года проведены переговоры с 21 страной. К настоящему времени российская делегация согласовала около 75% тарифных позиций.
2. *Переговоры по сельскохозяйственной проблематике.* Помимо тарифного аспекта, они включают обсуждение объемов государственной поддержки аграрного сектора и размеров экспортных субсидий.

26 сентября прошли многосторонние консультации по сельскому хозяйству с участием США, ЕС, стран Кернской группы (ведущих экспортеров сельхозпродукции), ряда стран Центральной и Восточной Европы, Азии и Латинской Америки (всего около 30 стран). Переговоры по данному направлению носят крайне сложный характер, так как позиции сторон по уровню разрешенной России в качестве члена ВТО господдержки сельскому хозяйству и объему экспортных субсидий резко расходятся.

Правительством Российской Федерации на заседании 14 марта 2002 г. одобрены новые подходы к переговорам по сельскому хозяйству. Вместе с тем для продолжения переговоров члены ВТО ожидают от России представления обновленной версии документов по мерам субсидирования, на основе которых может быть произведена оценка обоснованности российской позиции.

1. *Переговоры по доступу на рынок услуг.* Их цель – согласование условий доступа иностранных поставщиков услуг на российский рынок. В марте 2002 г. Правительством Российской Федерации была утверждена в качестве основы для переговоров третья редакция предложений по доступу на рынок услуг (в редакции, одобренной на заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам ВТО 12 марта 2002 г.).



Двусторонние переговоры показали, что существуют различия в толковании странами правил ВТО в отношении горизонтального регулирования торговли услугами. В связи с этим 19 марта 2002 г. были проведены многосторонние консультации по специальным аспектам такого регулирования в России (естественные монополии, субсидии, ЗАТО, приграничные территории, культурное наследие и достояние, антимонопольное регулирование, услуги общего пользования и т.д.). Все ключевые партнеры представили официальные запросы, что позволило сфокусировать переговорный процесс на чувствительных секторах, доступ в которые представляет наибольший коммерческий интерес для членов ВТО. Последний раунд двусторонних переговоров, состоявшийся в июне 2002 г. продемонстрировал, что для продолжения конструктивного диалога с членами ВТО (США, ЕС, Япония, Канада, Норвегия, Швейцария, Австралия) необходимо модифицировать российские предложения по ключевым секторам (финансовые, телекоммуникационные и транспортные услуги).

В сентябре в Москве прошли переговоры с делегацией Норвегии, а в начале октября – с экспертами США в Вашингтоне.

1. *Переговоры по системным вопросам.* Их цель – определение мер, которые Россия должна будет предпринять в области законодательства и его правоприменения для выполнения своих обязательств как участника ВТО. В целом требования стран-членов ВТО в этой сфере можно разделить на три части:

- 1.1. Несоответствие российского законодательства и правоприменительной практики нормам ВТО. Основная озабоченность членов ВТО касается ряда положений действующего законодательства в области таможенного дела, излишние требования, предъявляемые к импортным товарам в сфере ТБТ\СФС, и т.д. Участники переговоров требуют безусловного выполнения положений ВТО в данной сфере. Это – стандартное требование ко всем присоединяющимся странам.
- 1.2. Применение Россией некоторых элементов регулирования, в принципе разрешенных в ВТО, может быть обусловлено определенными требованиями или обязательствами, которые фиксируются в докладе Рабочей группы. Это – «переговорные» требования.
- 1.3. Запросы, явно выходящие за рамки обязательств ВТО (требования «ВТО+»), такие, как присоединение к необязательным соглашениям по правительственным закупкам и гражданской авиатехнике, унификация внутренних и внешних цен на энергоносители, отмена экспортных пошлин.

В начале октября системные вопросы и ход законотворческой работы обсуждались с делегацией США в Вашингтоне. В середине октября в Москве прошли полномасштабные переговоры по всем направлениям с делегациями КЕС и США.

В результате всех переговоров пока не удалось достичь компромисса по ряду проблем, в том числе по телекоммуникационным, финансовым услугам (страховым, банковским, услугам на фондовом рынке), ценам на энергоносители, мерам поддержки сельского хозяйства.

Российская сторона отказывается поднимать тарифы РАО «ЕЭС России» до европейского уровня и раскрывать рынки банковских, страховых и телекоммуникационных услуг. Россия намерена ввести переходный период, то есть будет готова открыть свой рынок финансовых услуг и телекоммуникаций через 10 лет после вступления в ВТО. Совершенно очевидно, что резкий подъем энерготарифов скажется на российской экономике чрезвычайно негативно. Кроме того, явно менее опасные предложения об от-



крытии российского финансового рынка вызывают резкие возражения российских банкиров и страховщиков.

Представители ЕС считают предложения России неприемлемыми, особенно намерение России ограничить права собственности иностранных компаний до 49% в секторе телекоммуникаций и примерно до 25% в секторе страховых и брокерских услуг. Также введение ограничений ожидается в секторе банковских услуг.

Правовая доктрина России предусматривает приоритет положений международных договоров перед отечественным правом, поэтому присоединение страны к ВТО связано со значительным объемом законодательной и нормотворческой деятельности. России предстоит принять (пересмотреть) около 100 законодательных актов и примерно 1 тыс. ведомственных инструкций. Таким образом, Россия получит в свое распоряжение обширный и систематизированный блок современного делового законодательства, сопоставимого с международным правом, что в современных условиях является одним из важных преимуществ присоединения России к ВТО.

Проведенный анализ отечественной законодательной базы показывает, что в части регулирования торговли товарами необходимо лишь усиление законодательства о защитных мерах и о конкуренции, в части инвестиционного режима законодательство требует модернизации, и остается пока неполным законодательство в сфере услуг.

Поэтому в 2002 г. большое внимание уделялось совершенствованию и развитию нормативной правовой базы в сфере защиты внутреннего рынка, обеспечению с помощью мер тарифного регулирования наилучших условий доступа российских товаров на мировые рынки, к международным ресурсам, имеющим стратегическое значение для экономического развития (товары, производство которых в Российской Федерации отсутствует или ограничено), проведению расследований о нанесении существенного ущерба российским производителям вследствие импорта отдельных товаров и введению специальных пошлин, установление балансовых заданий по поставкам продукции, нехватка которой ощущается на внутреннем рынке страны.

В 2002 г. Правительственная комиссия по защитным мерам во внешней политике объявила о начале целой серии антидемпинговых расследований в отношении импортного продовольствия. Речь идет о мясе птицы, кондитерских изделиях из сахара, содержащих какао, крахмальной патоке и сливочном масле.

Инициатором антидемпингового расследования по ввозу куриных окорочков стал Российский птицеводческий союз. По его данным, ввоз птичьего мяса за 3 года вырос в 6 раз. При этом доля импортного товара на рынке увеличилась с 24% в 1999 г. до 61% в 2001 г. Темпы роста импорта мяса птицы в процентном отношении к предыдущему году составили: в 2000 году – 291,3%, в 2001 г. – 202,4%. За январь–апрель 2002 г. импорт вырос на 21,3% по сравнению с аналогичным периодом 2001 г. В настоящее время правительство РФ готовит предложения по величине и срокам введения специальной пошлины на импортную курятину. Предполагается, что она составит 8,3% таможенной стоимости, но не менее 0,07 евро за килограмм. Специальная пошлина вводится в дополнение к существующей (25%), чтобы уравнивать конкурентные условия на рынке.

Расследование по сливочному маслу начато по заявлению администрации Краснодарского края. Намечается увеличить с 15% до 20% импортные таможенные пошлины на сливочное масло и маргарины.

Расследование по крахмальной патоке возбуждено повторно. До 1 сентября 2002 г. оно должно быть завершено. По итогам этого расследования может быть увеличена та-

моженная пошлина на импорт крахмальной патоки, составляющая сейчас 16% от ее стоимости, не менее 0,07 евро за килограмм.

Что касается кондитерских товаров из сахара, содержащих какао, то на самом деле это тоже повторное расследование. Речь идет об украинской карамели. В 2000 г. по карамели уже проводилось расследование, была установлена специальная пошлина. Однако украинская сторона нашла способ, как обойти этот барьер. Классическая карамель практически не содержит какао и включена в 17-ю товарную группу ТН ВЭД. Украинские производители увеличили содержание какао в своей карамели, и таким образом их товар оказался в 18-й группе, не попадавшей под специальную пошлину. И теперь антидемпинговое расследование начато по другой позиции.

Начато антидемпинговое расследование по импорту обоев. Отечественные производители обоев значительно усилили свои позиции на внутреннем рынке после девальвации рубля в 1998 г., когда рост цен на импортную продукцию сделал ее неконкурентоспособной. Однако постепенно зарубежные, особенно немецкие, производители увеличивают свою долю присутствия на рынке. Помимо этого, на российский рынок ориентируются и производители из стран СНГ, в частности, Украины и Белоруссии, чья продукция по цене успешно конкурирует с отечественными обоями.

В 2001 г. по отношению к 2000 г. объемы импорта обоев на таможенную территорию Российской Федерации возросли в 2,8 раза, а по отношению к 1999 г. более чем в 4 раза. Доля импортных поставок в общем объеме реализации обоев на российском рынке выросла с 32,7 % в 1999 г. до 64,3 % в 2001 г., а темп роста импорта обоев за указанный период составил 435,6 %.

Для защиты российских производителей Правительство РФ установило специальную пошлину на ввозимое на таможенную территорию Российской Федерации сливочное масло в размере 5% от ставки ввозной таможенной пошлины, но не менее 0,07 евро за 1 килограмм. Пошлина установлена на срок по 31 декабря 2002 г. Этой пошлиной не облагается сливочное масло белорусских производителей. В то же время спецпошлиной облагается сливочное масло при его ввозе на территорию России с территории Белоруссии в случаях, если сливочное масло выпущено для свободного обращения в Белоруссии без взимания специальной пошлины или без перечисления в установленном порядке уплаченных сумм этой пошлины в федеральный бюджет. Основными поставщиками сливочного масла в Россию являются Украина (37% импорта), Белоруссия (20%), Новая Зеландия (14,6%) и Финляндия (11,1%).

На 2,5 года продлено действие специальной пошлины на импорт крахмальной патоки (действовала пошлина в размере 16%, но не менее 0,07 евро за килограмм). Теперь пошлина будет установлена в размере 15,75%, но не менее 0,069 евро за килограмм. При этом решено, что ставка пошлины будет каждые полгода снижаться на 0,25%, и с 1 января 2005 г. составит 14,5%.

С 1 октября 2002 г. в России повышена сезонная пошлина на импорт сахара-сырца. Решение об увеличении пошлины с 0,15 евро до 0,2 евро за 1 килограмм было принято российским правительством в августе прошлого года. Действие этой пошлины продлилось до 31 декабря 2002 г.

С 20 июня 2002 г. правительство РФ отменило 15%-ные импортные спецпошлины в отношении венгерских мороженых овощей, соков, супов и бульонов, а также рапсового, сурепного и горчичного масла. Решение принято Правительством РФ «в связи с прекращением применения Венгерской Республикой мер, нарушающих экономические



интересы РФ и российских предприятий». Спецпошлины на венгерские продукты были введены в июле 2001 г. в ответ на меры, предпринятые Венгрией по ограничению экспорта в эту страну российских товаров. В частности, венгерское правительство ввело дополнительные пошлины на российские азотные удобрения и начало процедуру введения квот на поставки из РФ цемента, сталеπροката и древесно-волокнуистой плитки.

С 4 октября 2002 г. в России вступили в силу новые, радикально увеличенные пошлины на ввоз иностранных автомобилей, с момента выпуска которых прошло более 7 лет. Согласно Постановлению Правительства № 643 от 30 августа, при ввозе физическими лицами таких автомобилей с рабочим объемом двигателя, не превышающим 2500 см<sup>3</sup>, единая ставка таможенных пошлин и налогов устанавливается в размере 2 евро за 1 см<sup>3</sup> объема двигателя. Прeжняя составляла 1,4 евро за 1 см<sup>3</sup>. Для автомобилей с объемом двигателя более 2500 см<sup>3</sup> новая ставка – 3 евро за 1 см<sup>3</sup> (1,4 евро ранее).

Для автомобилей, с момента выпуска которых прошло более 3, но не более 7 лет, ставки остаются прежними – 0,85 евро за 1 см<sup>3</sup> для машин с двигателем не больше 2,5 литров и 1,4 евро – для автомобилей, у которых больший объем двигателя.

Новые ставки таможенных пошлин устанавливают примерно одинаковые цены как для автомобилей в возрасте от 3 до 7 лет, так и для совсем старых машин. Это должно изменить предпочтения населения в пользу более новых моделей.

Также вводятся повышенные ставки таможенных пошлин при ввозе легковых автомобилей старше 7 лет юридическими лицами (Постановление Правительства РФ № 642 от 30 августа). Правда, юридические лица старые иномарки ввозят гораздо меньше, чем физические лица.

Так, в 2001 г. юридические лица ввезли в Россию 29 тыс. единиц автомобилей, бывших в эксплуатации (на момент таможенного оформления которых прошло 3 года или более с даты выпуска), против 23,5 тыс. единиц в 2000 году. Физические лица в 2001 г. ввезли в Россию 352,5 тыс. бывших в эксплуатации автомобилей против 131,9 тыс. в 2000 г.

В соответствии с проводимым мониторингом цен на нефть в течение 2002 г. неоднократно менялась вывозная таможенная пошлина на сырую нефть и нефтепродукты, полученные из битуминозных пород. С 1 февраля она была снижена с 21,1 долл. за тонну до 8 долл., с 1 апреля – повышена до 9,2 долл., с 1 июня – до 20,7 долл., с 1 августа – 21,9 долл., с 1 октября – 26,2 долл., с 1 декабря – 29,8 долл. за тонну.

Однако в том, что касается экспортных пошлин на другие товары, правительство придерживается заявленного им принципа о снижении таможенных пошлин и упрощения таможенного режима.

Экспортные пошлины на черные металлы отменены с 1 июля в связи с ухудшением мировой конъюнктуры и антидемпинговыми расследованиями в ряде стран. Пошлины на экспорт черных металлов из РФ в размере 5% были введены в мае 1999 г. С апреля 2002 г. вывозные таможенные пошлины на отдельные виды черных металлов были снижены с 5 до 3%. Годовые потери бюджета от отмены пошлины оцениваются примерно в 120 млн долл. Однако данная мера позволит российским металлургам поддерживать объемы экспортных продаж, сохраняя ценовое конкурентное преимущество. Валютная выручка металлургии по итогам 2001 г. составила почти 15% от общего объема российского экспорта.

Правительственная комиссия по защитным мерам по внешней торговле и таможенно-тарифной политике рекомендовала также отменить экспортные пошлины на

писчую бумагу, целлюлозу, германий и изделия из него и импортные пошлины на глицерин и колбы для кинескопов.

В сентябре 2002 г. Правительственная комиссия по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике приняла решение об отмене экспортных таможенных пошлин на 432 товара, экспорт которых из РФ незначителен. Поступления от взимания пошлин на эти товары составляют немногим более 5 млн долл. В то же время эти товары составляют 50% перечня всей продукции, экспорт которой из России обложен таможенными пошлинами.

Еще одним важным решением правительства, принятым в 2002 г., является отмена вывозных таможенных пошлин на серебро. Эта мера, скорее всего, приведет к росту экспорта и увеличению числа участников рынка. Именно такой результат дала отмена пошлины на вывоз золота. По данным Союза золотопромышленников, в 2001 г. в России было добыто 646 т серебра. На экспорт отправлено 462 т, но пошлины уплачены только с 61 т. Остальное серебро вывозилось через страны Таможенного союза – Белоруссию и Казахстан. Таким образом, до 90% серебра из России вывозится беспошлинно. Сейчас объем разведанных запасов серебра в России значительно больше, чем в других странах мира. Общая доля в разведанных запасах крупнейших производителей этого металла – США, Канады, Мексики и Австралии – на рынке составляет 40%. Большая же часть приходится на Россию.

С 1 октября вступило в силу Постановление Правительства «О внесении изменений в положение о перемещении товаров физическими лицами через таможенную границу». Это очередная попытка правительства свести к минимуму «серый» импорт. По оценке Минэкономразвития РФ, в 2000 г. «теневого» импорт обуви и других товаров легкой промышленности составил 10,8 млрд долл., а в 2001 г. – 12,4 млрд долл.

Теперь «челноки» смогут беспошлинно ввозить груз весом до 50 кг и стоимостью до 1000 долларов. Но и это только при личном присутствии на таможенном пункте хозяина груза. Все, что превысит эти нормы, будет облагаться таможенной пошлиной и НДС на общих основаниях. Временно, до 1 января 2003 г., были оставлены льготы для партий товара весом от 50 до 100 кг и стоимостью от 100 до 5000 долларов. Перевозимые товары такой категории не будут облагаться НДС.

Действовавшие ранее правила были установлены для «челноков», но на практике ими пользовались юридические лица, так называемые карго-фирмы, организовавшие бизнес на беспошлинном ввозе товаров под видом частных лиц. Схема работы карго-фирм по беспошлинному ввозу товаров была проста. Перевозчики дробили груз на мелкие партии, оформляли на каждую партию доверенность от физического лица и ввозили товар, пользуясь законными льготами. Груз от 50 до 200 кг стоимостью до 10 тыс. долл. облагался 30%-ной пошлиной без уплаты НДС. Те, кто делал партии товара совсем мелкими (весом до 50 кг), ввозили товар беспошлинно.

Продолжается работа над Таможенным кодексом РФ. Новый Таможенный кодекс должен быть интегрирован в мировую правовую и экономическую системы, потому что таможенные процедуры унифицированы. Следовательно, одной из первостепенных задач должно быть соответствие Таможенного кодекса «Конвенции Киото» (Брюссельский протокол 1999 г.), которая гармонизировала и унифицировала все таможенные процедуры.

Первый проект нового Таможенного кодекса был подготовлен в 1998 г. Поскольку представленная тогда версия законопроекта вызвала сильные нарекания деловых



кругов, была достигнута договоренность о формировании совместной рабочей группы, в задачи которой входила доработка документа. В результате в проект нового Кодекса было внесено более 400 поправок.

Главная задача предлагавшихся поправок заключалась в том, чтобы лишить как можно большего количества полномочий правительство и федеральные ведомства. Огромное количество таможенных правил и процедур, которые раньше устанавливались исполнительной властью, теперь будут прописаны в законе. Перечень документов, необходимых для таможенного оформления, раньше устанавливался Таможенным комитетом, теперь исчерпывающий список всех необходимых справок будет присутствовать в Кодексе.

Новая редакция закона отменяет лицензирование некоторых видов внешнеэкономической деятельности. В частности, не будут нужны лицензии таможенным брокерам, таможенным перевозчикам, складам временного хранения и магазинам беспошлинной торговли, поскольку, по мнению разработчиков, магазины и склады и так постоянно находятся под таможенным контролем.

Либерализуется и режим складов временного хранения. Сегодня место складирования ожидающей таможенной очистки продукции указывают сотрудники ГТК. В будущем – если новая редакция Кодекса пройдет – предприниматели сами смогут выбирать место хранения. Обеспечение сохранности будет достигнуто благодаря системе финансовой ответственности предпринимателей – например, с помощью денежных залогов.

Правительство не может определиться, что из Федерального закона «О таможенном тарифе» войдет в Налоговый кодекс, что – в Таможенный, а какие положения останутся в самом законе. Пока не решено, будет ли сохранен Закон «О таможенном тарифе», и если нет, переместится ли тарифная часть в Таможенный кодекс. Целесообразно соединить эти два закона, что полностью соответствует Таможенному кодексу Европейского Союза. Можно оставить Закон «О таможенном тарифе» в неизменном виде. Но размывать положения Закона «О таможенном тарифе» по нескольким законам, видимо, не следует.

На наш взгляд, основные недостатки представленного Правительством варианта Таможенного кодекса заключаются в следующем.

В правительственном варианте практически не уменьшилось количество отсылок к нормативным актам ГТК. Было бы целесообразно значительно их сократить, хотя в некоторых случаях попытки введения норм прямого действия (полные перечни документов, перечень сведений для декларации и т.д.) нуждаются в более детальном анализе.

Требования к таможенному законодательству должны быть сформулированы с позиции участника внешней торговли, а не таможенника, в частности, в случае ограничения или создания препятствий деятельности лиц, не запрещенной законом, акты таможенного законодательства должны признаваться недействительными.

Таможенный кодекс должен соответствовать принципу, декларируемому правительством о снижении «входного» контроля и ускорению выпуска товаров и ужесточению контроля после выпуска. В правительственном варианте предварительные процедуры требуют практически тех же документов, что и основное декларирование. Об этом говорят фразы «конкретный перечень сведений определяется ГТК», «если требуемые таможенными органами сведения не содержатся в документах возникает необходимость предоставления дополнительных документов» и т.д.

Правительственный вариант предполагает развитие «околотаможенного» бизнеса, лицензируемого самим таможенным органом. Это относится к таким видам деятельности, как «таможенный перевозчик», «таможенный брокер», «склад временного хранения», «таможенный склад». В то же время представляется, что новый Таможенный кодекс должен ликвидировать институт таможенных перевозчиков и брокеров. Вместо них ввести институт уполномоченных представителей владельца товара, действующих в соответствии с гражданским законодательством, без лицензий и иного вмешательства таможенных органов. Что касается «складов временного хранения», то в идеале они должны создаваться таможней и размещаться в помещениях, принадлежащих таможне или арендованных ею. Правда, принятие данного положения повлечет необходимость бюджетного финансирования таможни для создания таких складов.

Одним из важнейших моментов в области таможенного регулирования является декларирование товаров. В правительственном варианте порядок, форма и условия декларирования, а также перечень сведений, необходимых для таможенных целей определяются ГТК. В альтернативном варианте предпринимается попытка изложить закрытый перечень сведений, содержащихся в таможенной декларации, и перечень документов, которые предоставляются для целей таможенного контроля.

В Таможенном кодексе необходимо поставить перед таможенными органами жесткие условия выпуска товаров в суточный срок со дня принятия ею таможенной декларации. Контроль после выпуска товаров возложить на налоговые органы. Для этого после выпуска товаров таможня должна направлять копию таможенной декларации в налоговый орган по месту регистрации владельца товара.

Принятие нового Таможенного кодекса находится в числе основных приоритетов в области внешнеторгового законодательства на 2003 г.

Новый Таможенный кодекс – лишь первый этап таможенной реформы, план которой разработан в бюджетном комитете Государственной Думы. В 2004 г. предполагается провести реформирование таможенного тарифа. Импортные пошлины должны стать более дифференцированными, а экспортные – отменены вообще. Затем должна быть реформирована Таможенная служба и таможенное администрирование.

### **3.7.2. Внешняя торговля России со странами СНГ**

Товарооборот России со странами СНГ в 2002 г. составил 28,57 млрд долл., в том числе экспорт – 16,25 млрд долл. (рост на 6,9 %); импорт – 12,32 млрд долл. (спад на 5,5 %). По сравнению с 2001 г. товарооборот снизился на 4,3%.

Сальдо торгового баланса с этими странами сложилось положительное в размере 3,93 млрд долл. (в 2001 г. – 2,16 млрд долл.). На долю стран СНГ приходилось 17,1% от всего товарооборота страны (в 2001 г. – 18,3%), доля этих стран в общем объеме экспорта составила – 15, 20% , а импорта – 20,36%.

*Таблица 39*

**Динамика внешней торговли России со странами СНГ в 2001 г.**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Товарооборот (млрд долл.)	27,68	28,24	28,57
Экспорт (млрд долл.)	14,25	15,20	16,25
Импорт (млрд долл.)	13,43	13,04	12,32
Сальдо	0,82	2,16	3,93
Темпы прироста (%)	23,68	2,02	1,16
Доля стран СНГ в общем товарообороте (%)	18,47	18,17	17,1



Источник: ЦБ РФ.

Основными торговыми партнерами России в 2002 г. среди сопредельных стран по-прежнему оставались Белоруссия и Украина, на долю которых приходилось более 11% от общего объема внешней торговли России.

В рамках Содружества около 40% составляет торговля с Белоруссией. При этом в 2002 г. объемы как экспортных, так и импортных взаимных поставок только этих двух стран, в отличие от тенденций двусторонней торговли России с большинством стран СНГ, превысили уровень 2001 г. на 6%.

В 2002 г. внешнеторговый оборот России со странами СНГ по основным торговым партнерам распределялся следующим образом: 38,4% приходилось на долю Белоруссии, 35,1% – Украины и 16,8% – Казахстана.

Таблица 40

**Удельный вес в общем объеме товарооборота России и стран СНГ**

Страны	Удельный вес (%)
Беларусь	38,4
Украина	35,11
Казахстан	16,8
Узбекистан	3,1
Азербайджан	1,4
Молдова	2,1
Кыргызстан	0,7
Туркмения	0,7
Армения	0,6
Грузия	0,6
Таджикистан	0,5

Удельный вес Украины в общем объеме торговли России со странами СНГ снизился по сравнению с 2001 г. на 1% из-за ограничительных мер в части украинского экспорта. Удельный вес Казахстана также незначительно сократился за прошедший год.

Наиболее значительно, почти в два раза, возросли объемы торговли с Азербайджаном, с Киргизией, Грузией и Арменией, где прирост составил примерно от 10 до 20%. С остальными странами произошло сокращение этих объемов, наиболее значительно – с Таджикистаном (на 30%) и Туркменистаном (более чем на 20%).

Таблица 41

**Объемы торговли со странами СНГ в январе–сентябре 2002 г. (млрд долл.)**

Страны	Оборот	Экспорт	Импорт	В % к январю–сентябрю 2001 г.		
				Оборот	Экспорт	Импорт
Беларусь	7,04	4,12	2,91	103,2	106,2	99,2
Казахстан	3,12	1,71	1,41	85,5	81,6	90,6
Украина	6,33	4,07	2,26	92,1	104,4	76,1
Азербайджан	0,24	0,18	0,05	162,8	211,4	92,0
Узбекистан	0,58	0,32	0,26	74,3	109,5	52,9
Таджикистан	0,09	0,05	0,04	53,9	95,4	35,4
Туркмения	0,12	0,10	0,02	86,1	95,5	55,8



## Экспорт

Основное место в экспорте в страны СНГ в 2002 г. продолжают занимать топливно-энергетические товары. Стоимостной объем их экспорта, по сравнению с 2001 г., вырос более чем на 12% (без учета взаимной торговли с Белоруссией).

Товарная структура экспорта России в страны СНГ в 2002 г. хотя и не претерпела существенных изменений, но несколько ухудшилась – доля продукции топливно-энергетического комплекса в общем объеме экспорта в страны СНГ увеличилась примерно на 4% по сравнению с 2001 г. и превысила 42%.

В 2002 г. экспорт основных энергоносителей возрос (данные за январь–ноябрь 2002 г.): физические объемы поставок сырой нефти – на 38,7%; природного газа – на 6,5%; нефтепродуктов – на 0,7%. Таким образом, в 2002 г. изменилась тенденция 2001 г. в поставках энергоносителей, когда объемы поставок нефти росли, а природного газа сокращались.

Если физические объемы вывоза в сопредельные страны нефтепродуктов и природного газа возросли, то средние экспортные цены на эти виды продукции, напротив, снижались: экспортные цены на нефть снизились примерно на 30%.

Удельный вес стран Содружества в общем объеме экспорта энергоносителей (в натуральном выражении) продолжал сокращаться, что обусловлено низким платежеспособным спросом в регионе и остающейся большой задолженностью за поставки газа.

Имеющиеся негативные тенденции в структуре российского экспорта подтверждаются данными по вывозу машин и оборудования. Их поставки в страны СНГ уменьшились на 5,1%; а их доля в общем объеме экспорта в эти страны снизилась до 20% против 25% за соответствующий период 2001 г.

В 2002 г. значительно вырос экспорт целлюлозно-бумажных изделий – на 42,6 %; пшеницы – на 62,5%.

Одним из факторов роста экспорта продукции целлюлозно-бумажной промышленности в сопредельные страны является невысокий внутренний спрос на российском рынке на эту продукцию, кроме того, российские производители успешно конкурируют здесь с западными из-за невысокой стоимости сырья, рабочей силы и транспортных издержек.

Сократились почти на треть экспортные поставки угля, на четверть дизельного топлива, более чем на 16% – руд и железных изделий.

*Таблица 42*

### Экспорт отдельных товаров в государства–участники СНГ

	Январь-ноябрь 2002 г.	В % к январю–ноябрю 2001 г.
Нефть сырая, млн тонн	29,7	138,7
Нефтепродукты, тыс. тонн	2339,6	100,7
из них:		
бензин автомобильный	437,5	104,7
дизельное топливо	714,2	74,1
Мазут	288,0	146,7
Газ природный, млрд м <sup>3</sup>	46,5	106,5
Уголь каменный, тыс. тонн	3660,9	70,3
Машины и оборудование млн долл.	2541,6	94,9



Руды и концентраты железные, тыс.тонн	4614,7	83,9
Черные металлы, млн долл.	534,6	102,7
Каучук синтетический, тыс.тонн	65,4	111,2
Целлюлоза древесная, тыс.тонн	94,9	142,6
Ткани хлопчатобумажные, млн м <sup>2</sup>	199,9	119,3
Пшеница и меслин, тыс.тонн	972,9	в 2,5 раза.

Источник: Госкомстат РФ.

## Импорт

В импорте из стран СНГ преобладали поставки машиностроительной продукции и продовольственных товаров, объемы которых равнялись примерно 20% от общего объема импорта из стран СНГ (без учета взаимной торговли с Белоруссией). На долю продукции химической промышленности, металлов и изделий из них, а также топливно-энергетические товары приходится по 10% от общего объема импорта; текстиль и текстильные изделия составили 5%.

По сравнению с январем–ноябрем 2001 г. возросли физические объемы импорта таких продуктов как свежемороженого мяса на 15,7% и сахара – в 2,6 раза.

Кроме того, возросли объемы закупок алкогольных и безалкогольных напитков – на 5,8 %; текстильной и трикотажной одежды – на 59,2%.

В то же время сократились закупки в этих странах сухого и сгущенного молока – в 4 раза; подсолнечного масла – на 15,9%; сливочного масла – на 47%; пшеницы – на 70%.

В товарной структуре импорта помимо сокращения ввоза ряда продовольственных товаров, сократились поставки продукции черной металлургии: черных металлов – на 31,3%, а стальных труб – на 45,3%.

Падение уровня российского импорта связано, в частности, с сокращением ввоза продовольствия и переориентацией в этой сфере на российские продукты. Продукты из стран СНГ зачастую обладали низкой конкурентоспособностью. Так, цены на завезенную из стран СНГ продукцию превышали аналогичный показатель по странам дальнего зарубежья по свежемороженому мясу в 1,5 раза; мясу птицы – в 2,2 раза; молочным изделиям – в 1,6 раза; сливочному маслу – в 1,2 раза; подсолнечному мясу – 1,5 раза; кофе – в 1,5 раза, мясным консервам – в 1,2 раза, белому сахару – на 13,7%, обуви кожаной – в 1,6 раза.

Резкий рост поставок мяса птицы из стран СНГ связан в основном с проблемами санитарного контроля за поставками этого товара из США, он был значительно сокращен из-за неудовлетворительного, по мнению российской стороны, качества. Однако в абсолютном исчислении поставки мяса птицы из стран Запада по-прежнему несравнимо больше, чем из стран СНГ: импорт из стран СНГ по этой товарной группе составляет всего лишь доли процента.

Объемы импорта в Россию в 2002 г. по сравнению 2001 г. возросли из таких стран, как Азербайджан, Армения, Белоруссия, Киргизия.

Напротив, значительно сократились поставки из стран Центральной Азии – Таджикистана, Туркмении и Узбекистана. Так, поставки товаров из Таджикистана уменьшились более чем наполовину, из Узбекистана – более чем на 40%, Туркменистана – на 20%.

Россия сократила ввоз из Таджикистана необработанного алюминия, а из-за невыгодной экономической конъюнктуры и падения мировых цен на хлопковое волок-

но и развития собственной перерабатывающей промышленности значительно сократились закупки хлопка в Узбекистане.

*Таблица 43*

**Импорт отдельных товаров в государства–участники СНГ**

	Январь–ноябрь 2002 г.	В % к январю–ноябрю 2001 г.
Машины, оборудование и транспортные средства, млн долл.	2492,2	96,91
Автомобили легковые, шт.	10589	115,1
Черные металлы (кроме чугуна, ферросплавов и лома), млн долл.	355,0	62,8
Трубы стальные, тыс. тонн	329,6	53,7
Уголь каменный, млн тонн	18,7	71,8
Алкогольные и безалкогольные напитки, млн долл.	297,2	105,8
Мясо свежее и мороженое (без мяса птицы), тыс. тонн	154,6	115,7
Сахар белый, тыс. тонн	281,2	в 2,6 раза
Молоко и сливки сгущенные, тыс. тонн	51,6	74,3
Рыба свежая и мороженая, тыс. тонн	28,2	92,2
пшеница и меслин	242,4	30,3
Масло подсолнечное, тыс. тонн	89,4	84,1
Масло сливочное и молочные жиры, тыс. тонн	40,5	53,0
Волокно хлопковое, нечесаное, тыс. тонн	273,9	92,0
Ткани хлопчатобумажные, тыс. м2	32613,3	57,6

*Источник:* Госкомстат РФ.

**Торговые отношения с отдельными странам-членами СНГ**

**Торговля с Украиной**

В сфере внешней торговли обе страны продолжали проводить достаточно жесткую протекционистскую политику: в 2001 – начале 2002 г. Украина и Россия предприняли по отношению друг к другу различные меры по ограничению доступа промышленных товаров на свои рынки. В частности, Россия ограничила импорт из Украины труб, карамели, оцинкованного проката и катанки. Со своей стороны, Украина – импорт из России железорудного сырья, цемента, электрических ламп, шприцев.

Так, на весь 2002 г. был продлен действующий порядок ввоза украинских труб. Согласно Соглашению двух стран о регулировании поставок труб из черных металлов от 10 апреля 2001 г. Кабинет министров Украины утвердил квоты на экспорт труб из черных металлов в Россию, который подлежит лицензированию. Так, общий объем поставок труб в 2001 г. значительно сократился и составил 413 тыс. тонн труб, а в 2000 г. экспорт в Россию составлял 789 тыс. тонн, или 17% от объема всего российского рынка этого товара.

В июле было подписано Постановление Правительства РФ «О мерах по защите российских производителей прутков для армирования железобетонных конструкций», принятого по результатам расследования Комиссии по защитным мерам о нанесении ущерба российским производителям. Данным Постановлением сроком на 3 года была введена компенсационная пошлина на импортируемые из Украины указанные товары в размере 21% от таможенной стоимости.

Украина, в свою очередь, предприняла ответные шаги по защите своего национального рынка и с 1 августа 2002 г. ввела пошлину в размере 32% на импорт легковых автомобилей из России. Введение пошлин было инициировано руководством Луцкого автозавода и украинско-южнокорейского предприятия «АвтоЗАЗ-Дэу». Срок действия



этих пошлин ограничивался четырьмя месяцами и был направлен в основном на ограничения ввоза российских автомобилей с объемом двигателя до 1,5 тыс. куб. см.

Министерство экономики и по вопросам европейской интеграции Украины и Министерство торговли и экономического развития России еще в апреле–мае 2002 г. достигли договоренности о введении моратория на принятие взаимных торговых санкций и возбуждение антидемпинговых расследований. В течение двух месяцев украинские и российские специалисты проводили анализ уже введенных торговых санкций с целью их оптимизации и возможного уменьшения.

Наконец в сентябре в ходе переговоров глав правительств России и Украины были достигнуты договоренности о снятии излишних фискальных преград во взаимной торговле двух стран. Украина отменила специальные пошлины на импорт ряда российских товаров, речь идет о 20%-ной спецпошлине, которая была введена украинским правительством 29 марта 2002 г. как ответная мера в отношении российских товаров после введения спецпошлин на украинский импорт труб из черных металлов.

В октябре Правительство РФ, в свою очередь, признало утратившим силу Постановление «О порядке введения специальной пошлины на импорт из Украины труб из черных металлов», действовавшее с мая 2001 г. и вводившее сроком на 3 года специальные таможенные пошлины в размере 20–40% стоимости на импорт труб из черных металлов с Украины. В то же время, был продлен срок действия ранее принятого Соглашения (от 10 апреля 2001 г.) о регулировании поставок труб из черных металлов из Украины в Россию. Принятие таких решений может негативно повлиять на интересы национальных производителей трубной отрасли России, так как с отменой пошлин у украинской стороны не осталось причин, по которым необходимо заключать или пролонгировать какие-либо соглашения о самоограничении. Ранее именно специальные пошлины в основном стимулировали украинскую сторону сохранять систему квотирования своего импорта.

Кроме того, в октябре Украина ввела квоту на российский цемент сроком на четыре года. Квота с 10 октября 2002 г. по 30 сентября 2003 г. установлена в 150 000 тонн; с 1 октября 2003 г. по 30 сентября 2004 г. – 157 500 тонн; с 1 октября 2004 г. по 30 сентября 2005 г. – 165 000 тонн; с 1 октября 2005 г. по 10 октября 2006 г. – 172 500 тонн. Каждый период разделен на полугодовые периоды, в течение которых не может быть импортировано более 60% годового объема квоты.

Вероятно, на ближайшую перспективу сохранится практика взаимных временных ограничений на импортные поставки отдельных товаров в целях защиты национальных производителей и регулирования товарных российских и украинских рынков, несмотря на достигнутый прогресс в ходе многочисленных переговоров представителей двух стран.

В сфере таможенного регулирования в текущем году успешно завершился очередной этап совместной работы российского Государственного таможенного комитета с украинскими партнерами. Здесь были достигнуты важные договоренности в области контроля за экспортом российских энергоносителей и о сотрудничестве в сфере таможенной статистики. Так, расхождения данных национальных статистических служб об объемах взаимной торговли составляют сегодня в среднем 5%, особенно значительны расхождения по поставкам черных металлов, на которые приходится свыше четверти всего украинского экспорта в Россию.

### **Торговля с Казахстаном**

В текущем году государства Таможенного союза, в частности Казахстан, уже перешли к взиманию косвенных налогов по принципу стране назначения. В связи с этим произошел естественный спад во взаимной торговле России с Казахстаном, который, вероятно, носит временный характер. Уже во втором полугодии 2002 г. наметились положительные тенденции в этой сфере.

Тем не менее товарооборот двух стран уменьшился по сравнению с прошлогодними показателями на 10%, при этом в большей мере сократились российские поставки в Казахстан – почти на 20%.

Основную статью российского экспорта в Казахстан составляют топливно-энергетические товары, машины и оборудование, продукция химической промышленности. В свою очередь, Россия вывозит машины и оборудование, которые составляют четверть от всего объема импортируемых товаров. Примерно по 15% приходится на такие импортные товарные позиции, как продукция химической промышленности и металлы и изделия из них.

В таможенной сфере существуют определенные отличия в законодательстве двух стран. Так, в Казахстане принята единая ставка НДС – 16%, практически отсутствуют экспортные таможенные пошлины, которыми облагаются только 10 наименований товаров, в частности, лом цветных и черных металлов, шкуры и шерсть.

В части сравнения уровня таможенных тарифов следует отметить, что ставки совпадают только по половине товаров, входящих в общую товарную номенклатуру (ТН ВЭД). При этом по 60% товаров ставка пошлины в Казахстане выше, чем в России.

Планируемое в ближайшей перспективе принятие новых Таможенных кодексов как в России, так и в Казахстане может несколько осложнить процесс унификации ставок таможенного тарифа и акцизных сборов.

В сфере таможенно-тарифного регулирования следует отметить решение Казахстана о запрете вывоза из страны дизельного топлива и увеличения акцизов на бензин, импортируемый из России. Принятие протекционистских мер правительством соседней страны связано с тем, что цены на российские бензин и дизельное топливо ниже казахстанских. В результате три крупнейших нефтеперерабатывающих завода Казахстана испытывают серьезные трудности с реализацией своей продукции. Ограничительные меры в отношении российского импорта действовали до 1 июня 2002 г., то есть до окончания весенне-полевых работ.

### **Регулирование внешнеэкономической деятельности стран СНГ**

В 2002 г. наметились новые направления развития интеграционных процессов среди стран СНГ. Так, в мае состоялась встреча глав стран-членов Евразийского экономического сообщества. Особое внимание было уделено проблемам координации действий при вступлении государств-членов ЕвразЭС во Всемирную торговую организацию и формирования общего таможенного тарифа.

Международная организация ЕвразЭС учреждена в 2000 г. президентами России, Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Таджикистана на базе Таможенного союза, созданного четырьмя годами ранее. Приоритетная задача сообщества – углубление взаимодействия государств-членов в торгово-экономической, социально-гуманитарной и



правовой сферах. Это, в частности, подразумевает введение единого таможенного законодательства и отчетности, правил оформления и транзита всех товаров, совместное обустройство пунктов пропуска на внешних границах и обеспечение экономической безопасности стран ЕвразЭС.

На майском саммите этой организации была достигнута договоренность о неприменении антидемпинговых мер по отношению друг к другу. Кроме того, Украина получила статус наблюдателя в ЕвразЭС, следующим шагом может стать получение Украиной статуса ассоциированного члена этого союза. Экономическая интеграция внутри ЕвразЭС, помимо реальной выгоды для украинской экономики от роста налоговых поступлений от импорта российских углеводородов, приведет также к усилению экономических связей в рамках СНГ, от тесного взаимодействия с которым Украина долгое время пыталась дистанцироваться.

В июне в Бресте состоялось заседание Совета руководителей таможенных служб стран Евразийского экономического сообщества, на котором обсуждался вопрос об унификации порядка обеспечения уплаты таможенных пошлин и налогов. Государственный таможенный комитет России разработал и представил для обсуждения специальный проект Соглашения об обеспечении уплаты таможенных платежей путем внесения на депозитный счет таможенного органа причитающихся сумм или путем использования гарантий банков при перемещении товаров под таможенным контролем между таможенными органами государств-членов ЕвразЭС.

В сентябре состоялась официальная встреча представителей государств-членов ЕвразЭС, на которой были затронуты такие вопросы внешней торговли, как согласование торговых изъятий из режима свободной торговли государств-членов ЕвразЭС со странами-участниками СНГ; формирование общего таможенного тарифа и косвенных налогов; механизм защиты внутренних рынков в условиях неприменения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер; о реализации Постановления межгосударственного совета ЕвразЭС на переговорах по присоединению к ВТО.

Одной из важнейших задач межгосударственного объединения ЕвразЭС являются проблемы ввозных таможенных пошлин. На октябрьской встрече представителей этих стран отмечалось, что в настоящее время уровень тарифов согласован примерно на 60% от общей номенклатуры товаров между Россией, Белоруссией и Казахстаном. Говорить о создании единой системы таможенных тарифов можно будет при согласовании 80% таможенных пошлин.

В сентябре состоялось заседание Совета руководителей таможенных служб государств СНГ, где обсуждались вопросы расширения взаимодействия и сотрудничества таможенных органов, в частности, рассмотрен комплекс мер по упрощению таможенного контроля и оформления товаров, перемещаемых гражданами через границы стран Содружества.

Особое внимание было уделено проблеме унификации таможенных законодательств России и Белоруссии. Почти полностью согласованы проекты новых Таможенных кодексов двух государств, однако, остается значительная разница в размерах таможенных пошлин на отдельные товары.

Уже с 1 июля с.г. Белоруссия должна ввести новый импортный таможенный тариф. Страна перейдет на унифицированные импортные тарифы. По существу это означает, что в Белоруссии будут действовать те же тарифы на импортные товары, которые

действуют в России. Таким образом, считают белорусские и российские таможенники, будет завершено формирование единого таможенного пространства

В настоящее время, несмотря на подписание еще в январе 2001 г. специального Соглашения между двумя странами, количество расхождений ставок таможенных пошлин существует по четырем тысячам позиций в сфере импорта, и по экспортным таможенным тарифам количество расхождений превысило одну тысячу позиций.

Кроме того, в текущем году в сфере таможенного регулирования взаимной торговли государств Содружества продолжалась активная нормативно-законодательная деятельность. Был принят ряд нормативных актов, регулирующих отдельные товарные рынки этих стран.

Так, в ГТК РФ было подписано Письмо от 29 апреля 2002 г. «О контроле таможенной стоимости товаров, классифицируемых в соответствии с ТН ВЭД России в товарных группах 07, 08 и ввозимых из стран СНГ».

В Письме отмечается, что в связи с активизацией торговли сельскохозяйственной сезонной продукцией, возимой из стран-участников СНГ, начальникам таможенных органов необходимо осуществлять оперативное принятие решений по таможенной стоимости в максимально короткие сроки, не препятствуя пропуску товаров. В целях оперативного контроля за ввозом из стран СНГ плодоовощной сезонной продукции таможенным органам, осуществляющим контроль таможенной стоимости, необходимо периодически отслеживать уровень оптовых и розничных цен на скоропортящиеся товары (овощи, фрукты) в регионах и использовать данную информацию для контроля таможенной стоимости в рамках установленных законодательством методов.

### **3.8. Состояние российской военной организации и тенденции ее реформирования**

Начало 2002 г. соответствовало замыслам военного строительства, намеченным еще в 1998 году, и не предвещало решительных перемен в этих замыслах. Если же говорить о международной военной безопасности, то можно отметить следующее: события, произошедшие после 11 сентября 2001 г., и операция вооруженных сил США в Афганистане воспринимались военными специалистами как нечто новое, значимое в военно-стратегическом масштабе. И тем не менее многие военные эксперты, судя по публикациям, считали, что России это не касается и на первый план выходят внутренние заботы страны. Реформировался военно-промышленный комплекс, развивалось выгодное военно-техническое сотрудничество, особенно с Китаем и Индией. Военачальники заявляли, что с чеченскими бандформированиями вот-вот будет покончено. Затем, предполагалось, можно будет спокойно заняться военной реформой, руководствуясь существующей Концепцией национальной безопасности РФ и Военной доктриной с опорой на благоприятный ход экономических процессов в стране. Была одобрена Государственная программа вооружения, что способствовало не только утверждению госзаказа, но и разворачиванию работ по его выполнению. Кроме того, в 2002 г. страна вступила с информацией о том, что Президент РФ принял решение о реформе системы комплектования военной организации РФ, что Правительство РФ не только провело по этому вопросу специальное совещание накануне 2002 г., но и дало ход реальным мероприятиям, в результате которых вскоре будут разработаны Концепция, а затем и Программа осуществления этой реформы.



## Отражение военно-экономических замыслов в федеральном бюджете на 2002 г.

Обоснование объема и распределения военных расходов России в 2002 г. во многом базировалось на успехах в исполнении бюджета предыдущего 2001 г. Намечавшиеся на 2001 г. военные расходы были профинансированы практически полностью. Ликвидирована значительная часть задолженности государства перед военной организацией за прошлые годы. Вместе с тем в начале года оставался не выполненным ряд обещаний Правительства РФ, в частности по повышению денежного довольствия военнослужащих.

При анализе военных расходов, предусмотренных в бюджете на 2002 г., будем различать следующие расходы:

а) прямые военные расходы, связанные с военными приготовлениями страны и, в основном, соответствующие Стандартной форме отчетности, принятой в ООН;

б) расходы, именуемые иногда косвенными, связанные с прошлой военной деятельностью государства (выплата пенсий, конверсия оборонных предприятий, утилизация и ликвидация вооружений, расходы на военную реформу, касающиеся обеспечения увольняемых с военной службы, и т.д.).

Представленные в *табл. 44* данные о планировавшихся на 2002 г. расходах структурированы по бюджетополучателям, в число которых входят, во-первых, компоненты военной организации РФ (Министерство обороны и подконтрольные ему Вооруженные Силы (ВС), а также другие «силовые» министерства и ведомства, имеющие в своем составе войска, воинские формирования и органы), во-вторых, некоторые невоенные ведомства и организации, в распоряжение которых часть военных расходов РФ поступает непосредственно.

Таблица 44

### Военные расходы военной организации РФ в 2002 г. (план)

№ п/п	Наименование расходов	Сумма, млн руб.	Доля в расходах федеральн. бюджета, в %	% ВВП
	По разделу «Национальная оборона»	284158	14,59	2,6
1	Военные расходы на военную организацию в составе расходов на «национальную оборону», в том числе:	270697	13,9	2,47
1.1	Строительство и содержание ВС РФ	263864	13,55	2,41
1.2	Обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки, в том числе расходы:	3270	0,17	0,03
	Федеральной службы железнодорожных войск	2395	0,12	0,02
1.3	Подготовка и участие в коллективной безопасности и миротворческой деятельности	2728	0,14	0,02
	По разделу «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства»	173863	8,93	1,59
2	Военные расходы на военную организацию в составе расходов на «правоохранительную деятель-	62972	3,23	0,58



**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2002 году**  
тенденции и перспективы

	<i>ность и обеспечение безопасности государства», в том числе:</i>			
2.1	Внутренние войска МВД РФ	13571	0,7	0,12
2.2	Органы государственной безопасности	31813	1,63	0,29
2.3	Органы пограничной службы	17588	0,9	0,16
3	<i>По другим разделам федерального бюджета, в том числе:</i>	4392	0,23	0,04
3.1	Содержание органов специального строительства	654 <b>662</b>	0,03	0,01
3.2	Содержание и оснащение войск МЧС в том числе по целевым статьям расходов:	3716	0,19	0,03
3.2.1	Обеспечение личного состава войск (сил)	1982	0,1	0,02
3.2.2	Боевая подготовка и материально-техническое обеспечение войск (сил)	898	0,05	0,01
3.2.3	Закупки ВВТ, продукции ПТН и имущества	740	0,04	0,01
3.2.4	Ремонт ВВТ, продукции ПТН и имущества на предприятиях	71	0	0
3.2.5	Страховые гарантии военнослужащим	25	0	0
3.3	Гражданская оборона	22	0	0
4	ИТОГО: общие военные расходы военной организации РФ	338061 <b>338069</b>	17,36	3,09

*Примечание:* предположительно, указанная в п. 2.2 сумма включает в себя расходы на содержание органов Федеральной службы безопасности (ФСБ), Службы внешней разведки (СВР) и некоторых других структур, обеспечивающих государственную безопасность РФ.

При расчете значений относительных расходов, приведенных в *табл. 44* и следующих за ней *табл. 45* и *46*, использовались следующие базовые величины: объем ВВП 10,9 трлн рублей. Общий объем расходов федерального бюджета 1947 млрд рублей. **Жирным шрифтом** в *табл. 44–51* показаны суммарные ассигнования, включающие не только основные, но и дополнительные расходы, предусмотренные Федеральным законом № 99-ФЗ от 24 июля 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон о «Федеральном бюджете на 2002 г.».



Таблица 45

**Военные расходы вне военной организации (план)**

№№ п/п	Наименование расходов	Сумма, млн руб.	Доля в расходах федерал. бюджета, в %	% ВВП
<i>Из раздела «Национальная оборона» ФБ (см. таблицу 1)</i>				
1	Военная программа Минатома	13994	0,72	0,13
2	Российская оборонная спортивно-техническая организация (РОСТО)	40	0	0
3	Обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны: Министерство промышленности, науки и технологий	303	0,02	0
<i>Из других разделов и подразделов ФБ</i>				
4	Мобилизационная подготовка экономики	500	0,03	0
5	Дотации и субвенции бюджетам ЗАТО, в том числе:	12 219	0,58	0,1
5.1	Дотации и субвенции ЗАТО	10544	0,54	0,1
5.2	Дотации и субвенции на содержание инфраструктуры города Байконура	675	0,03	0,01
5.3	Субвенции бюджетам ЗАТО	1000	0,05	0,01
6	ИТОГО: общие военные расходы вне военной организации РФ	27056	1,39	0,24

Примечание: часть расходов, указанных в таблице, к военным может быть причислена лишь условно, например, на содержание инфраструктуры города Байконур, поскольку население этого города обеспечивает, главным образом, коммерческие и народно-хозяйственные запуски космических аппаратов.

Таблица 46

**Расходы, связанные с прошлой военной деятельностью (план)**

№№ п/п	Наименование расходов	Сумма, млн руб.	Доля в расходах федерал. бюджета, в %	% ВВП
1	Пенсии военнослужащим, в том числе:	40274	2,07	0,37
	- через Министерство обороны	<b>47502</b>	<b>2,44</b>	<b>0,43</b>
	- через Министерство финансов	37291	1,91	0,34
	- через Министерство финансов	2983	0,15	0,03
2	Пенсии военнослужащим правоохранительных органов, в том числе:	18562	0,95	0,17
	- через МВД	<b>23493</b>	<b>1,01</b>	<b>0,21</b>
2.1	- через МВД	12791	0,66	0,12
	- через ФСБ	<b>16209</b>	<b>0,83</b>	<b>0,15</b>
2.2	- через ФСБ	4514	0,23	0,04
	- через ФСБ	<b>5475</b>	<b>0,28</b>	<b>0,05</b>
2.3	- через ФС налоговой полиции	472	0,02	0
	- через ФС налоговой полиции	<b>547</b>	<b>0,03</b>	<b>0</b>
2.4	- через Министерство юстиции	785	0,04	0,01
	- через Министерство юстиции	<b>1056</b>	<b>0,05</b>	<b>0,01</b>
3	Утилизация и ликвидация вооружений	10315	0,53	0,09
4	Конверсия оборонной промышленности: Минпромнауки и технологий	250	0,01	0
5	Проведение военной реформы, в том числе:	16545	0,85	0,15
	- по линии МЧС	103	0,01	0
	- по линии Минобороны	14997	0,77	0,14
	- по линии МВД	916	0,05	0,01
	- по линии ФПС	529	0,03	0
6	Программа «Государственные жилищные сертификаты (1998-2002 годы)» В рамках ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы	5400	0,28	0,05
7	ИТОГО: Расходы, связанные с прошлой военной деятельностью РФ	91346	4,69	0,83
	ИТОГО: Расходы, связанные с прошлой военной деятельностью РФ	<b>102505</b>	<b>5,32</b>	<b>0,99</b>

Следует отметить, что с прошлой военной деятельностью РФ связан, например, и возврат государственной задолженности за оборонный государственный заказ, выпол-

ненный до 2000 г. Эта задолженность, превышающая (оценочно) 16 млрд рублей, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29.12.2000 г. № 1020 «О погашении задолженности по оплате гособоронзаказа» была реструктурирована и должна быть погашена до 1 января 2003 г. Однако в явном виде в федеральном бюджете на 2002 г. она не обозначена, а поэтому и в расчете суммарных расходов не учитывалась.

Таким образом, общие учтенные финансовые ресурсы, которые должны были поступить при исполнении федерального бюджета на 2002 г. в финансовые органы военной организации РФ на военные расходы (строка 4 в *табл. 44*), составляют более 17% расходной части федерального бюджета. Общие военные расходы вне военной организации РФ (строка 6 в *табл. 45*) гораздо менее значимы.

Вместе с тем заметим, что доля военных расходов, которыми распоряжалась военная организация РФ в 2002 г., уменьшилась на 5 п.п. по сравнению с предшествующим годом, когда она составляла 22% расходов федерального бюджета. То же самое можно сказать и в отношении общих военных расходов, предусмотренных федеральным бюджетом на 2002 г. (строка 1 *табл. 47*). Их доля в общих расходах бюджета снизилась до 18% по сравнению с 24% в 2001 г. С учетом расходов, связанных с прошлой военной деятельностью (строка 2 *табл. 47*), такое снижение характеризуется следующими величинами: с 28% в 2001 г. до 23,4% в 2002 г.

*Таблица 47*

**Суммарные показатели военных и связанных с ними расходов**

№ № п/п	Наименование расходов	Сумма, млн рублей	Доля в рас- ходах феде- рал. бюдже- та, в %	% ВВП
1	Общие военные расходы (на военную организацию и вне ее) (сумма строк 4 <i>табл. 1</i> и 6 <i>табл. 2</i> )	353128 <b>353136</b>	18,13 <b>18,13</b>	3,22 <b>3,22</b>
2	Сумма общих военных расходов и расходов, связанных с прошлой военной деятельностью РФ (сумма строки 1 данной <i>табл.</i> и строки 7 <i>табл. 3</i> )	444474 <b>455633</b>	22,82 <b>23,40</b>	4,06 <b>4,16</b>
3	Общие расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства (см. <i>табл. 1</i> )	458021	23,52	4,19

Приведенные в п. 3 *табл. 47* общие расходы на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства показательны в том смысле, что характеризуют уровень расходов 2002 г. (4,19% ВВП) по сравнению с условным нормативом, который был утвержден Президентом РФ в 1998 г. В соответствии с ним эти общие расходы должны были бы составить 5,1% ВВП. Запланированный уровень расходов не только ниже «нормативного», но и уменьшился по сравнению с предшествующим годом, когда он составлял 4,47% ВВП.

Если оценивать относительные расходы только на национальную оборону, то ситуация такая же. «Нормативно» полагалось расходовать 3,5% ВВП, то есть существенно больше, чем 2,6% в 2002 г.

К сказанному об относительных расходах заметим, что с принятием 7 августа 2002 г. нового концептуального документа «Основы государственной политики РФ в области военного строительства на период до 2010 г.» упоминание этих норм стало некорректным. В новом документе их нет.

Еще одно замечание следует сделать по вопросу об увеличении рассматриваемых расходов при корректировке федерального бюджета на 2002 г. Оно коснулось фактически только военных пенсионеров, которым были увеличены пенсии в связи с увеличе-



нием денежного довольствия военнослужащих, а это к прямым военным расходам не относится. Остальная часть дополнительных ассигнований ушла в распоряжение Спецстроя РФ.

Если же говорить об абсолютной величине военных расходов, то их скудость, а тем более снижение в относительных величинах, происходящее на фоне реальных военных опасностей, особенно контрастирует с несоизмеримыми расходами на военные приготовления ряда других государств, прежде всего США. Это обстоятельство еще в большей степени вызывает необходимость не только контроля над расходованием выделяемых в РФ средств, но и поиска путей увеличения доходной части бюджета, результатом чего может стать появление значительных средств на решение многих российских проблем, включая ускорение военной реформы.

Приоритет здесь должен быть отдан расходам, которые обеспечивают эффективную отдачу как в гражданской (за счет стимулирования высокотехнологичной инновационной деятельности), так и в военной сферах.

### **Уточнение стратегии военного строительства как реакция на действие внешних и внутренних факторов**

Как известно, вопрос о рациональном уточнении направлений военного строительства для России не нов. И 2002 г. не стал исключением. Назовем некоторые из факторов, повлекшие в 2002 г. либо концептуальные перемены, либо официальные заявления высоких должностных лиц о том, что такие перемены актуальны.

Первый из факторов связан с глобальными процессами: а) с непрерывно возрастающими масштабами человеческой деятельности; б) с появлением транснациональных компаний, экономически более могущественных, чем многие государства; в) с глобализацией мировой экономики, со вступлением цивилизованного мира в принципиально новую историческую эпоху, называемую постиндустриальной. Знания стали одновременно важнейшим достоянием, за обладание которым государства и компании борются, и силой, которая может быть как производительной, так и разрушительной. Однако осознание этого фактора руководством ВС РФ происходит медленнее реальных процессов. Характерно, например, что в самом конце 2001 г. в статье начальника Генерального штаба ВС РФ А. Квашнина в журнале «Военная мысль», посвященной методологии строительства ВС РФ, о важности знаний для военного строительства не сказано ни слова, хотя статья была написана накануне обсуждения проблем развития российской науки Советом безопасности РФ. Реализация соответствующих рекомендаций Совета безопасности при решении задач военного строительства пока незаметна.

Второй важнейший фактор – изменение центров силы на нашей планете. Как известно, после распада СССР и окончания «холодной войны» в современном мире осталась лишь одна сверхдержава, претендующая на роль единственного центра силы в геополитическом пространстве. Под неафишируемым руководством США укрепляется НАТО, причем за счет продвижения на Восток, в сторону России и якобы ей во благо. России же остается уповать лишь на свою ядерную мощь. Эта ситуация, конечно же, не может не учитываться при оценках соотношения сил и военных угроз в мире. Одновременно растут потенциалы Китая и Индии, других государств, не согласных с упомянутым мироустройством. Геополитическая обстановка усложняется, и России приходится думать о выборе своей позиции, об уточнении своих интересов и способов их обеспечения. Естественная реакция Президента РФ в этих условиях – высказывания о

необходимости пересмотра Концепции национальной безопасности (КНБ). Такая же позиция и у Комитета Государственной Думы по безопасности – намерение обновить закон о национальной безопасности. (О необходимости корректировки КНБ говорилось в обзоре ИЭПП по итогам 2001 г.<sup>25</sup>

Третий фактор, все чаще выносимый политиками на первое место, – угроза международного терроризма, ставшая реальностью не только для России, но и для многих государств, включая США. Заметим, однако, что современный терроризм учитывает оба фактора, названных выше, и все в большей степени опирается на силу знания, на использование достижений человечества в своих целях. И с геополитической точки зрения современный терроризм характеризуется глобальностью, но в отличие от сосредоточенных центров силы он является неявным и рассредоточенным.

Система взглядов на будущее военной организации РФ, исходящая из учета выявленных факторов и излагаемая ниже, базируется на:

1. Анализе и обобщении мнений специалистов, отражающих главным образом официальную точку зрения; к числу известных публикаций относится юбилейный сборник трудов Совета Безопасности РФ; близок к ним в своих суждениях и президент Академии военных наук РФ;
2. Авторском представлении о потенциальных целях внешней и внутренней политики России, Концепции национальной безопасности России, Военной доктрины, о путях достижения этих целей, совокупности средств, необходимых для реализации предлагаемых стратегий.

Указанные подходы не всегда приводят к одинаковым результатам, что вполне естественно. Проблемы военного строительства столь сложны, многоаспектны, что найти точное их решение невозможно в принципе. Тем более, если одни исследователи делают упор на теорию, а другие – на опыт, традиции, практику. Единственное, что по возможности должно стать продуктивным – это сближение управленческих решений, вырабатываемых практиками, с рекомендациями, которые вытекают из теоретических умозаключений.

Кроме того, для наиболее эффективного обеспечения военной безопасности необходимо анализировать большое количество невоенных факторов национальной безопасности – политических, экономических, информационных, социальных и иных, придавая им в современных условиях все большее значение, поскольку наилучшим способом достижения успеха в конфликтных ситуациях является нейтрализация потенциальных угроз еще до того, как они разовьются.

В рамках данного исследования у нас не было возможности проанализировать все документы по военному строительству и степень их обоснования из-за гипертрофированной засекреченности. Даже политический документ – упомянутые «Основы...» – имеет гриф «ДСП». Однако можно, опираясь на общие законы развития военного дела, на военную теорию и на доступные анализу факты, сформулировать основные положения рациональной стратегии военного строительства в РФ. Ниже они формулируются в пяти пунктах.

1. Мирный труд граждан России, завершение рациональных экономических преобразований возможны только при условии обеспечения военной безопасности страны. Для этого России нужна единая и эффективная военная организация.

---

<sup>25</sup> См.: Российская экономика в 2001 году: Тенденции и перспективы. Вып. 23. М.: ИЭПП, 2002.



2. Основные задачи военной организации РФ и пути их решения (см. *табл. 48*) достаточно четко формулируются и без указания какого-либо явного вероятного противника.

3. Технически для решения этих задач в первую очередь необходимо сохранять и развивать следующие средства: ядерное оружие, высокоинтеллектуальное (высокоточное) оружие, средства их информационного обеспечения и средства информационной войны.

4. Акцентирование военно-стратегических задач на сдерживании агрессии, как показали исследования, является экономически наиболее рациональным. Расходы на предотвращение войны в настоящее время заведомо меньше тех расходов на войну и того ущерба, которым чревата любая современная война.

5. Комплектование военной организации РФ в мирное время должно обеспечить добровольный приход на военную службу грамотных, здоровых, нравственных защитников Отечества, готовых освоить новейшие средства вооруженной борьбы, профессионально владеть ими и решать любые военные задачи. Вместе с тем стране необходим военно-обученный мобилизационный ресурс как для восполнения состава воинов, служащих по контракту, так и для отражения агрессии (актов терроризма), если их масштабы превзойдут возможности регулярных войск и сил флота мирного времени.

В настоящее время военная организация РФ не в полной мере готова к реализации стратегически рациональных концепций и к решению соответствующих им задач. Основными причинами такого положения являются: незавершенность военной реформы, несовершенство системы комплектования военной организации личным составом, неприемлемо низкое социальное положение военнослужащих, отставание от развитых государств в укомплектованности войск (сил) современным вооружением, несоответствие между численностью военной организации и уровнем ее финансирования государством, слабый гражданский контроль.

Для решения всех этих проблем с экономической точки зрения необходимо совершенствование системы государственного управления военным строительством, а значит – совершенствование планирования, формирования и исполнения военного бюджета в рамках Бюджетного кодекса РФ, обеспечение рациональной транспарентности военных расходов государства и гражданского контроля над этими расходами.

В предыдущих обзорах ИЭПП (выпуски 22 и 23) предлагался ряд мер, которые представлялись наиболее актуальными для современной России и ее военной организации.

*Таблица 48*

**Задачи военной организации и способы их решения**

Условия	Основные задачи	Способы, силы и средства для их решения
В мирное время	Предотвратить агрессию и попытки силового принуждения извне, обеспечить высокий уровень боеготовности и боеспособности войск, а также парировать опасность развязывания гражданской войны и терроризма как внутри страны, так и в глобальном масштабе.	Стратегия силового (ядерного и неядерного) сдерживания в комплексе политических, экономических, военных и иных мер. Эффективная боевая подготовка регулярных сил и мобилизационная подготовка резерва. Стратегические силы и средства сдерживания, силы и средства сдерживания на ТВД (направлениях), силы и средства обеспечения государственной безопасности.
В случае развязывания войны (военных конфликтов, террора)	Отразить агрессию, минимизировать ущерб для населения и экономики и нанести агрессору (организаторам и исполнителям противоправных военных и террористических действий) такой ущерб, который заведомо превысит возможную выгоду от войны, делает достижение целей агрессии (террора) невозможным и заставит агрессора (организаторов террористических действий) пойти на их прекращение.	Традиционные и нетрадиционные формы и способы военных действий в комплексе политических, экономических и иных способов воздействия на агрессора. Регулярные силы и средства военной организации РФ, мобилизационный резерв (по потребности), силы союзных государств и международных организаций (прежде всего, ООН).

Рассмотрим их подробнее:

1) необходимость уточнения Концепции национальной безопасности и Военной доктрины;

2) целесообразность ускоренного развития дальнобойного высокоточного оружия – универсального средства адресного дозированного возмездия, нанесения ударов как по жизненно важным объектам агрессора, так и по центрам организации террористических акций;

3) необходимость рассекречивания значительной части военных расходов и включения механизмов гражданского контроля над ними;

4) необходимость разработки концепции и программы перехода к новой системе комплектования военной организации РФ; некоторые положения концепции учтены в тексте новых «Основ...», над остальными предстоит работа в рамках поручений, выработанных на заседании Правительства РФ 21 ноября 2002 г.

Безусловно, полезным было бы сделать открытой (несекретной) также и значительную часть конкретных планов военного строительства. Это обеспечило бы всестороннюю проверку их обоснованности научной общественностью, гражданский контроль, поддержку обществом и повысило гарантии осуществления, в частности, бесперебойность выделения средств в составе федерального бюджета и финансирования при его исполнении.

Многие из перечисленных направлений уже осуществлены или соответствуют официальным планам.

**Исполнение федерального бюджета 2002 г.**

Суммарные расходы Федерального бюджета на 2002 г. и расходы, связанные с военной организацией РФ, приведены в *табл. 49, 50, 51*. В таблицах нарастающим итогом, начиная с 1 января 2002 г., показаны расходы по состоянию на конец каждого месяца. Обычным шрифтом обозначено кассовое исполнение федерального бюджета, а курсивом – объем финансирования по соответствующим разделам, подразделам и видам расходов федерального бюджета, приведенным в отчетах об исполнении федерального бюджета за 6 и 9 месяцев, представленных Правительством РФ в Государственную Думу, а также в



ожидаемом (по состоянию на 1 августа 2002 г.) исполнении федерального бюджета в 2002 г., по данным, подготовленным Министерством финансов РФ.

Из таблиц видно, что расходы, связанные с военной организацией, осуществлялись в полном объеме и равномерно. При этом исполненные суммарные расходы на национальную оборону в 2002 г. оказались на 4% больше, чем планировалось и составили 295,3 млрд рублей (2,7% ВВП).

Суммы расходов, помеченные в таблицах знаком «\*», вызывают сомнение. В отчетах федерального казначейства они приведены без объяснения причин изменений этих сумм.

Необходимо обратить внимание на приведенное в *табл. 49, 50, 51* значительное превышение объема финансирования над кассовым исполнением по ряду разделов и подразделов федерального бюджета. Это превышение означает, что соответствующие бюджетополучатели не смогли документально подтвердить обоснованность расходов по соответствующим целевым статьям и видам расходов федерального бюджета и поэтому не имели возможности получить в федеральном казначействе выделенные им финансовые средства, предусмотренные федеральным бюджетом.

Доля недополученных финансовых средств от объема финансирования по военным и связанным с ними расходам федерального бюджета в 2002 г. представлена в *табл. 52*.

По сообщению «Независимого военного обозрения» № 45 от 35.12.2002–16.01.2003 г. в условиях полного финансирования Министерство обороны РФ в 2002 г. недополучило 25 млрд рублей. При этом министерству не хватило денег для выплат по целевым статьям «денежное довольствие военнослужащих», «продовольственное обеспечение», «санаторно-курортное лечение». Так, в декабре 2002 г. военнослужащие не получили премиальные за IV квартал 2002 г., не хватило денег на компенсацию продовольственных пайков, не выплачены денежные компенсации за санаторно-курортное лечение военнослужащим, проходящим военную службу в Чечне.

Неполное использование средств федерального бюджета в 2002 г. свидетельствует о низком качестве обоснований расходов при разработке бюджета.

Для повышения обоснованности федерального бюджета целесообразно принять следующие меры.

1. Министерству финансов РФ выявить целевые статьи и виды расходов федерального бюджета, по которым недополучены выделенные финансовые средства.

2. Обязать бюджетополучателей в процессе формирования очередных федеральных бюджетов представлять Министерству финансов РФ развернутые обоснования своих бюджетных заявок. Методики обоснований бюджетных заявок согласовывать с Министерством финансов РФ.

3. К разработке методик обоснований заявок и самих обоснований привлечь научные и учебные учреждения Министерства обороны РФ, Военный финансово-экономический университет Министерства обороны РФ, ведущие научные и учебные институты других силовых ведомств, а также общественные объединения учёных.

4. Обоснование расходов по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов, связанных с военной организацией, Правительству РФ представлять в Государственную Думу вместе с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год.

5. Государственной Думе обеспечить проведение экспертных оценок указанных обоснований в процессе рассмотрения и утверждения федерального бюджета на очередной финансовый год.



Таблица 49

**Военные и связанные с ними расходы РФ в 2002 г. (млн руб.)**

№ пп	Наименование расходов	Утверждено ФБ 2002	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
0	Всего расходов	1947386	78327	217271	364399	534606	674283	828267 909471	990163	1164636	133259 5 143427 4	158948 2	178007	204597 5 210603 1
1	Национальная оборона, в том числе	284158	7513	21883	43863	69819	94836	119774 130778	1458772	1689881	189881 207864	218186	249720	295261 297902
1.1	Строительство и содержание ВС РФ	263864	-	19134	39787	63813	87120	109938 120671	134893	156410	175913 193312	202413	232008	275767 277455
1.2	Обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки													
	Федеральной службы железнодорожных войск	2395	-					874 983	1261	1697	1998 2262	2380	2606	3340 3251
1.3	Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	2728	-	354 *	240	385	493	798 798	715	812	849 1169	937	1024	1077 2899
2	Общие расходы на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, в том числе:	173863	4169	12683	22863		48702	62694 75747	77712	92961	109699 129957	129061	150970	190406 188033
2.1	Внутренние войска МВД РФ	13571	-	931	1668	2784	3763	4697 6166	6080	7201	8581 10432	10130	11728	15449 14747



Таблица 49 продолжение

№ пп	Наименование расходов	Утверждено ФБ 2002	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
2.2	Органы государственной безопасности	31813	-	2636	4088	6360	8184	10426 13298	13281	16232	19190 23198	22629	26886	34444 35269
2.3	Органы пограничной службы и погранвойска	17558	-	1044	1996	3396	4508	5858 7847	7406	9129	10715 12919	12839	14758	19280 18448
3	Иные расходы на военную организацию													
3.1	Содержание и оснащение войск МЧС	3716	-	-	-	-	-	2047 2349	-	-	3473 4127	-	-	
3.2	Федеральная служба специального строительства, код 279	654 662	-	37	74	132	176	222 266	282	330	399 470	457	509	664

Таблица 50

Военные расходы вне военной организации (млн руб.)

№ пп	Наименование расходов	Утверждено ФБ 2002	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
1	Из раздела федерального бюджета «Национальная оборона»													
1.1	Военная программа Минатома	13994	-	2214	3491	4938	6385	7832 7832	8859	9886	10913 10913	12208	13796	14775 13995
1.2	Обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны	303	-	35	37	43	76	113 113	144	176	208 208	248	285	303 303
1.3	Российская оборонная спортивно-техническая организация (РОСТО)	40	-	-	-	-	-	14 18	-	-	31 40	-	-	-
2	Из других разделов и подразделов федерального бюджета													
2.1	Мобилизационная подготовка экономики	500	0,3	22	63	108	143	196 211	244	293	352 369	422	568	635 535
2.2	Гражданская оборона	22	0	0	0,1	81*	2	6 9	7	9	9 16	15	17	22 22
2.3	Дотации и субвенции бюджетам ЗАТО код ЦСР 485, код ВР 350	10544	-	-	-	-	-	5893	-	-	-	-	-	-

Вследствие указанных выше недостатков отчетности об исполнении бюджета данные, представленные в табл. 49, 50, 51, менее детальны, чем те, которые были пре-

дусмотрены бюджетом. Наименее информативны ежемесячные отчеты федерального казначейства. По этим причинам в табл. 49, 50, 51 представлены не все данные.

Таблица 51

**Расходы, связанные с прошлой военной деятельностью**

№ пп	Наименование расходов	Ут-вержде-но ФБ 2002	Месяцы											
			Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
1.1	Пенсии военнослужащим Минобороны РФ	40274 47502	-	5059	7437	12509	12812	15506 15808	19558	23652	27867 28179	32223	37215	42197 47525
1.2	Утилизация и ликвидация вооружений	10315	258	667	6142	2437	3221	4392	3414	5545	7048 7378	7895	8928	10338 10760
1.3	Конверсия оборонной промышленности	250	0	0	63	63	84	105 105	127	153	178 178	178	236	250 250
1.4	Проведение военной реформы	16545	38	773	2182	3657	4817	7866	7529	9340	10816 11789	12058	13054	14383 16549
1.5	Финансирование программы ГЖС в составе расходов на государственные вложения	-	-	-	-	-	-	13	-	-	-	-	-	-

Таблица 52

**Доля недополучения финансовых средств от объема финансирования по военным и связанным с ними расходам федерального бюджета в 2002 г.**

Раздел (подраздел) расходов	Доля недополученных средств, %		
	За 6 месяцев	за 9 месяцев	за 12 месяцев
<b>Всего по расходам</b>	8,9	7,1	
Национальная оборона, в том числе:	8,4	8,7	8,4
Строительство и содержание ВС РФ	8,9	8,7	
Военная программа Минатома	0	0	
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	11,1	11,7	
Коллективная безопасность и миротворческая деятельность	0	27,4	
Обеспечение деятельности отраслей для нац. обороны	0	0	
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства, в том числе:	17,2	15,6	
Внутренние войска МВД	23,8	17,7	
Органы госбезопасности	21,6	17,3	
Органы погранслужбы и погранвойска	25,3	17,1	
Военная реформа		8,3	
Пенсии военнослужащим	1,9	1,1	

**Потребности и экономико-политические возможности ускорения военной реформы**

Динамика расходов на оборону и безопасность в период 1999–2002 гг., а также в федеральном бюджете на 2003 г. приведена в табл. 53.

Заметим, что рост военных расходов РФ прослеживается на достаточно протяженном периоде, наступившем после 1998 г. В этот период не только государство, но и вся страна осознали важность укрепления военного потенциала и создания обстановки успокоения не только для собственного сохранения, но и для нормального развития гражданской экономики. Немаловажным стал в последнее время и международный аспект, когда Россия вошла в число государств, ответивших на вызовы международного терроризма не только общественным порицанием, но и военной силой.



Однако уровень военных расходов должен быть обоснован. Опыт СССР и других государств свидетельствует не только о благотворном, но и о пагубном влиянии на экономику непосильной военизации страны. Следовательно, при обосновании бюджета необходимо анализировать и учитывать все множество интересов, все множество угроз и парирующих их мероприятий. Рассматривать процессы обоснования расходов государства в гражданской и военной сферах экономики порознь недопустимо. Также недопустимо и келейное обоснование, проводимое ведомствами без участия независимых экспертов.

Таблица 53

## Динамика расходов на оборону и безопасность

Разделы федерального бюджета \ годы	1999	2000	2001	2002	2003
Расходы по разделу «Национальная оборона» (в текущих ценах / в сопоставимых ценах 1999 года*), млн рублей	93702	140852	214688	281970	345726
Прирост в % к предыдущему году	-	25,1	28,6	15,2	10,5
<b>Прирост в % к 1999 году</b>	<b>0</b>	<b>25,1</b>	<b>60,7</b>	<b>85,2</b>	<b>104,5</b>
Расходы по разделу «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства» (в текущих ценах / в сопоставимых ценах 1999 года), млн рублей	51324	79802	131621	165999	244644
Прирост в % к предыдущему году	-	29,4	39,2	10,6	32,8
<b>Прирост в % к 1999 году</b>	<b>0</b>	<b>29,4</b>	<b>79,9</b>	<b>99,0</b>	<b>164,2</b>

\*Пересчет в сопоставимые цены проводился по ИПЦ.

К сожалению, как и в предыдущие годы, в «Прогнозе социально-экономического развития РФ на 2003 г.» имеется раздел 8 «Экономическое обеспечение национальной безопасности», однако его содержание не соответствует этому названию. Угрозы и риски национальной безопасности рассматриваются только в сфере экономической безопасности. Экономическое содержание парирования других рисков и угроз, в том числе военного характера, не рассматривается.

В результате такого подхода уровень военных расходов РФ остается фактически необоснованным.

В подтверждение правомочности иного подхода можно сослаться на Концепцию национальной безопасности РФ, которая, не деля их на гражданские и военные, формулирует следующий комплекс «Основных задач в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»:

- своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз национальной безопасности Российской Федерации;
- реализация оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации внутренних и внешних угроз;
- обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, безопасности ее пограничного пространства;
- подъем экономики страны, проведение независимого и социально ориентированного экономического курса;
- преодоление научно-технической и технологической зависимости Российской Федерации от внешних источников;
- обеспечение на территории России личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод;

- совершенствование системы государственной власти Российской Федерации, федеративных отношений, местного самоуправления и законодательства Российской Федерации, формирование гармоничных межнациональных отношений, укрепление правопорядка и сохранение социально-политической стабильности общества;
- обеспечение неукоснительного соблюдения законодательства Российской Федерации всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами, политическими партиями, общественными и религиозными организациями;
- обеспечение равноправного и взаимовыгодного сотрудничества России прежде всего с ведущими государствами мира;
- подъем и поддержание на достаточно высоком уровне военного потенциала государства;
- укрепление режима нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки;
- принятие эффективных мер по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной и подрывной деятельности иностранных государств, направленной против Российской Федерации;
- коренное улучшение экологической ситуации в стране.

Обеспечение национальной безопасности и защита интересов России в экономической сфере являются приоритетными направлениями политики государства.»

Основным препятствием к достоверному и доказательному выполнению таких комплексных обоснований до сих пор была гипертрофированная секретность. Она во многом уже преодолена. Поэтому Правительству РФ при подготовке федерального бюджета на 2004 г. необходимо убедительно обосновать военные расходы.

Одновременно, как уже отмечалось, при корректировке КНБ перечень и, главное, содержание основных задач в области обеспечения национальной безопасности должны быть уточнены. Некоторые уточнения уже очевидны, а некоторые предстоит выявить. Военная экономика не должна считаться только расходной частью экономики России.